UNIVERSITÉ DE POITIERS

FACULTÉ DE DROIT

DES

CRÉDITS ADDITIONNELS

AU BUDGET DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mardi 15 mai 1900, à 3 heures, dans la salle des Actes publics de la Faculté

PAR

Maurice LE COURTOIS

Lauréat de la Faculté

Docteur en droit (sciences juridiques)

Avocat à la Cour d'appel

POITIERS

IMPRIMERIE BLAIS ET ROY

7, RUE VICTOR-HUGO, 7

1900

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547325_0028

DES CRÉDITS ADDITIONNELS

AU BUDGET DE L'ÉTAT

UNIVERSITÉ DE POITIERS

FACULTÉ DE DROIT

MM. Le Courtois (✱, I ✿), Doyen, Professeur de Droit civil.

Ducrocq (O ✱, I ✿), Doyen honoraire, Professeur honoraire Professeur honoraire à la Faculté de Droit de Paris, Correspondant de l'Institut.

Thézard (I ✿), Doyen honoraire, Professeur de Droit civil, Sénateur.

Arnault de la Ménardière (I ✿), Professeur de Droit civil.

Normand (I ✿), Professeur de Droit criminel, assesseur du Doyen.

Parenteau-Dubeugnon (I ✿), Professeur de Procédure civile et Voies d'exécution.

Arthuys (I ✿), Professeur de Droit commercial et chargé du Cours de Droit maritime.

Bonnet (I ✿), Professeur de Droit romain et chargé du Cours de Pandectes.

Petit (I ✿), Professeur de Droit romain, chargé du Cours de Science et Législation financières.

Barrilleau (I ✿), Professeur de Droit administratif et chargé d'un Cours de Droit administratif pour le Doctorat.

Surville (I ✿), Professeur de Droit international public et privé, et chargé d'un Cours de Droit civil.

Prévot-Leygonie (A ✿), Professeur d'Histoire du Droit public (Doctorat), de Droit constitutionnel comparé (Doctorat), et chargé d'un Cours de Principes du Droit public.

Michon (A ✿), Professeur adjoint, chargé des Cours d'Histoire générale du Droit français et d'Eléments du Droit constitutionnel (1re année), et du Cours d'Histoire du Droit (Doctorat).

Girault (A ✿), Professeur d'Economie politique et chargé du Cours de Législation et Economie coloniales.

Audinet (A ✿), Professeur adjoint, chargé du Cours de Droit civil comparé (Doctorat), et des Cours de Droit international public (Licence et Doctorat).

Dubois, chargé des Cours d'Economie politique (Doctorat), d'Histoire des Doctrines économiques et de Législation et Economie rurales.

Isambert, chargé de conférences.

Roche (I ✿), Secrétaire.

Coulon (I ✿), Secrétaire honoraire.

COMMISSION

Président : M. PETIT, professeur.

Suffragants : MM. GIRAULT, professeur. DUBOIS, chargé de cours.

UNIVERSITÉ DE POITIERS
FACULTÉ DE DROIT

DES

CRÉDITS ADDITIONNELS

AU BUDGET DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mardi 15 mai 1900, à 3 heures, dans la salle des Actes publics de la Faculté

PAR

Maurice LE COURTOIS

Lauréat de la Faculté
Docteur en droit (sciences juridiques)
Avocat à la Cour d'appel

ACAD. LÉGISLAT. BIBL.

POITIERS
IMPRIMERIE BLAIS ET ROY
7, RUE VICTOR-HUGO, 7

1900

BIBLIOGRAPHIE [1]

Audiffret (marquis d'). — *Système financier de la France*, 6 vol., et une introduction. Paris, Dupont-Guillaumin, 1863-1870.

Bergeret. — *Mécanisme du budget de l'Etat*, pp. 94 à 102. Paris, Quantin, 1880.

Bessaignet. — *Manuel de finances et de comptabilité financière.* Paris, Masson, 1884, pp. 5 à 19.

Besson. — *Le contrôle des budgets en France et à l'étranger.* IIIe partie. Chap. II. Paris, Chevalier-Marescq, 1899.

Block (Maurice). — *Le budget*, pp. 24 et 25. Paris, Hetzel et Cie.

Boucard et Jèze. — *Eléments de la science des finances et de la législation financière française.* Paris, Giard et Brière, 1896.

Calmon. — *Histoire parlementaire des finances de la Restauration*, 2 vol. Paris, Michel Lévy, 1868.

Calmon. — *Histoire parlementaire des finances de la Monarchie de Juillet*, 4 vol. Paris, Calmann-Lévy, 1895-1899.

Casteil. — *De la responsabilité civile des ministres en matière de dépassements de crédits.* Th. D. Perpignan, Imprimerie de l'*Indépendant*, 1899.

(1) Nous tenons, au début de ce travail, à exprimer nos remerciements pour l'aimable accueil que nous avons reçu tant à la bibliothèque du ministère des finances qu'au bureau de la comptabilité (budget) de ce même ministère.

Crédits supplémentaires (les) *et extraordinaires et le sénatus-consulte du 31 décembre 1861, avec un supplément contenant la législation sur les crédits supplémentaires et extraordinaires depuis 1862 jusqu'à 1879*, Paris, Imprimerie nationale, 1879 (1).

Cucheval-Clarigny. — *Les finances de la France de 1870 à 1891*. Paris, Perrin et Cie, 1891.

Desmousseaux de Givré. — *Législation du budget*. Paris, Charles Douniol, 1869.

Ducrocq. — *Cours de droit administratif et de législation française des finances*, 7e édition. Paris, Fontemoing, 1898. Tome III, no 888, p. 102 ; no 889, pp. 106 et suiv. ; et no 890, p. 113.

Fasquel. — *Organisation et services de l'administration financière de la France*. Paris, Dupont, 1866.

Gandillot. — *Essai sur la science des finances*. Paris, Joubert, 1840.

Ganilh. — *De la législation, de l'administration et de la comptabilité des finances de la France depuis la Restauration*. Paris, Déterville, 1817.

Germain. — *Dictionnaire du budget*, vo *Crédits supplémentaires*. Paris, Guillaumin, 1880 et 1884.

Guerrier de Dumas. — *Historique et théorie du budget de l'Etat*. Th. D. Paris, 18..

Josat. — *Le ministère des finances. Son fonctionnement*. Paris, Berger-Levrault, 1882.

Lelièvre. — *Des règles concernant le budget de l'Etat en droit français*. Chap. IV, sect. 1, p. 219. Th. D. Paris, Ed. Rousset, 1882.

Le Trésor de la Rocque. — *Les finances de la République. Les Chambres prodigues*. Paris, Calman-Lévy, 1884.

Leroy-Beaulieu (Paul). — *Traité de la science des finances*, 2 vol., 6e édition. Paris, Guillaumin, 1899, en particulier tome II, chapitre IV, p. 90.

Leroy-Beaulieu (Paul). — *Revue économique. L'abus des crédits supplémentaires, les lois relatives à ces crédits*. Economiste français, 1874, 1er vol., p. 197.

Leroy-Beaulieu (Paul). — *Les budgets primitifs et les budgets définitifs en France et en Angleterre*. Economiste français, 1876, 1er vol., p. 645.

(1) Cette publication a été faite sous les auspices du ministère des finances. La première partie n'est que la réimpression d'un ouvrage de M. Pierre Clément, de l'Institut, paru en 1866. Voir *Économiste français*, 1879, IIe vol., p. 476.

Leroy-Beaulieu (Paul). — *Le budget de 1878*. Economiste français, 1877, 1er vol., p. 577.

Leroy-Beaulieu (Paul). — *La situation financière de la France*. Economiste français, 1878, 2e vol., p. 641.

Leroy-Beaulieu (Paul). — *Les finances de la France. Plus-values. Crédits supplémentaires*, etc. Economiste français, 1882, 2e vol., p. 97.

Leroy-Beaulieu (Paul). — *Les finances françaises. Les crédits supplémentaires. Le projet de budget de 1893*. Economiste français, 1892, 1er vol., p. 417.

Leroy-Beaulieu (Paul). — *L'aggravation constante de la situation financière de la France*. Economiste français, 1883, 2e vol., p. 313.

Leroy-Beaulieu (Paul). — *Les budgets et les dépenses de la France*. Economiste français, 1896, 2e vol., p. 833.

Leroy-Beaulieu (Paul). — *Le contrôle du budget et la nécessité de limiter les attributions de l'Etat*. Economiste français, 1889, 1er vol., p. 385.

Leroy-Beaulieu (Paul). — *Le projet de budget de 1898*. Economiste français, 1897, 1er vol., p. 733.

Marcillac (de). — *La Caisse centrale du Trésor public*. Paris, Berger-Levrault, 1890.

Mathieu-Bodet. — *Les Finances françaises de 1870 à 1878*, 2e vol. Paris, Hachette, 1881.

Michel (Georges). *Les fissures budgétaires. L'abus des crédits extraordinaires*. Economiste français, 1898, 2e vol., p. 310.

Mœnclaey. *Des dépassements de crédits. Comment les opérer, comment les restreindre*. Th. D. 1893.

Nervo (baron de). — *Etudes historiques. Les finances françaises sous la Restauration*. Paris, 1856-1868, 4 vol. Paris, Michel Lévy, 1865-1868.

Nervo (baron de). — *Les finances françaises sous l'ancienne Monarchie, le Consulat et l'Empire*, 2 vol. Paris, Michel Lévy, 1863.

Noël (Octave). — *Etude sur la gestion financière en France depuis 1871*. Paris, Guillaumin, 1884.

Phelippon. —*Ouverture des crédits au budget de l'Etat*. Revue générale d'administration, 1886, tome II, p. 129.

Rapports *de la Commission du budget ou des Commissions des crédits supplementaires* (1).

(1) Nous ne pouvons citer ici la liste même des principaux rapporteurs, nous renvoyons au texte pour cette indication.

Say (Léon). — *Dictionnaires des finances*, 2 vol. Paris, Berger-Levrault, 1889, v° *Crédits extraordinaires et supplémentaires*, p. 1343.

Selle de Beauchamp (de). — *De la responsabilité des ordonnateurs des finances de l'Etat*. Th. D. Paris, Larose, 1900. Chap. I, section 3, pp. 33 à 49.

Stourm (René). — *Le budget. Son histoire et son mécanisme*, 3e édition. Paris, Guillaumin, 1896.

Stourm (René). — *L'abus des crédits supplémentaires*. Economiste français, 1882, 1 vol., p. 599.

Stourm (René). — *L'ordre dans les budgets et les crédits supplémentaires*. Economiste français, 1894,1 vol., p. 357.

Sudre (Charles). — *Les finances de la France au XIXe siècle*. Paris, Plon, 1883, 2 vol.

Thion de la Chaume. — *L'accroissement des budgets d'Etat au XIXe siècle. Causes et remèdes*. Th. D. Paris, Pedone, 1900.

Worms. — *Essai de législation financière. Le budget de la France dans le passé et dans le présent*. Paris, Giard et Brière, 1894, pp. 74 et 75 ; pp. 78 et 79 ; pp. 98 à 107 ; pp. 136 à 139 ; pp. 157 et suiv. ; p. 164 ; pp. 275 à 283 ; p. 321; p. 401, note 1 ; pp. 446 et 447 ; p. 455 ; pp. 474 et 475 ; p. 500.

DES CRÉDITS ADDITIONNELS

AU BUDGET DE L'ÉTAT

INTRODUCTION

Justifier le choix d'un sujet de droit financier est véritablement superflu. Nul ne conteste l'importance considérable de ces matières.

Leur répercussion sur le terrain économique comme dans le domaine politique est certaine. « Faites-moi de la bonne politique, et je vous ferai de bonnes finances », disait le baron Louis. N'a-t-on pas soutenu que la cause principale de la Révolution doit être recherchée surtout dans le désordre financier de l'ancien régime? Dans le même sens, on a proclamé que les finances ont presque toujours été la cause ou au moins le prétexte des révolutions. Il en est des gouvernements comme des individus : le désordre de leur fortune entraîne souvent le désordre de la famille. On pourrait en effet prendre le budget d'un pays, et de son étude tirer non seulement des indications certaines sur son

état économique, mais sur sa situation politique (1). La discussion du budget n'a-t-elle pas été pendant de longues années un des moyens les plus efficaces du contrôle parlementaire sur les ministres, de la mise en jeu de leur responsabilité? « L'histoire du budget, a parfaitement dit M. Leroy-Beaulieu, est l'histoire même de la liberté moderne (2). » Il suffit de passer en revue les progrès réalisés depuis la Restauration jusqu'à nos jours dans les modes de formation, de vote, de contrôle, de discussion du budget, et de les rapprocher des étapes de l'histoire contemporaine, pour se convaincre de la justesse de l'observation précédente.

Sommes-nous arrivés à un résultat satisfaisant? Les derniers perfectionnements sont-ils obtenus? Tout est-il clair, harmonieux et intangible dans les principes qui président au vote des dépenses et des recettes annuelles de l'État? Il est permis de répondre hardiment non. Si bien des améliorations se sont produites, si on peut applaudir aux règles actuelles de la spécialité et de l'unité budgétaires, si on doit reconnaître le mérite des efforts dus à des ministres souvent aussi intelligents qu'actifs, un examen même rapide permet de constater des errements encore bien dangereux.

(1) Rapp. de Marisy, *les Finances de l'Autriche-Hongrie* (*Revue des Deux-Mondes*, 15 janvier 1875; p. 409) : « L'histoire financière est plus que jamais l'histoire politique des Etats ».— Besson, *le Contrôle des Finances de l'Etat*, *Revue politique et parlementaire*, 4e année, tome XI, 1897, p. 96 : « L'étroite connexité de la bonne gestion des deniers publics et de la prospérité du pays se formule avec la rigueur d'une relation de cause à effet »; et de Mülinen, *Les finances de l'Autriche* : « Les fautes politiques et les commotions sociales sont la résultante du désordre dans les finances ».

(2) Paul Leroy-Beaulieu, *De l'effondrement de la législation budgétaire* (Economiste français, 1885, I vol., p. 1).

Il est certain, d'autre part, que le chiffre des impôts payés par le contribuable a atteint l'extrême limite. Les charges cependant augmentent toujours. Les besoins se montrent plus nombreux et plus pressants que jamais.

Aussi nous demanderons-nous, avec M. le procureur général Renaud, « si, avant de songer à créer de nouvelles ressources, il ne serait pas plus sage et plus opportun d'utiliser celles qui existent en respectant rigoureusement leur affectation budgétaire. Une des premières mesures à prendre n'est-elle pas celle qui ferait respecter le budget non seulement dans ses grandes lignes, mais encore dans ses moindres détails? Ce serait un moyen certain de faire des économies budgétaires ; car qu'est-ce que l'économie au sens scientifique et viril du mot, sinon la bonne administration des crédits et des revenus de l'État, suivant la destination donnée par le Parlement (1)? »

Or, une des causes les plus importantes qui viennent ainsi troubler la bonne exécution du budget, c'est l'abus des crédits additionnels. Leur existence est le plus souvent le bouleversement le plus complet des règles les mieux établies.

Qu'est-ce, en effet, qu'un *crédit? une ouverture de crédit?* « L'ouverture d'un crédit, dirons-nous, avec M. Phelippon, est le fait de disposer des ressources d'un budget pour un objet et dans une proportion déterminés. Un crédit budgétaire comporte donc à la fois une autorisation de dépense

(1) Discours de M. le procureur général Renaud, audience solennelle de rentrée du 16 octobre 1896. *Le contrôle de l'ordonnancement des dépenses publiques par la Cour des comptes.* Paris, Imprimerie Nationale, 1896.

et une allocation de fonds (1). » Celui qui peut créer des ressources budgétaires a comme corollaire le droit d'ouvrir des crédits. Or, quel est le pouvoir qui, dans l'État, a ce double droit, en ce qui concerne le budget du pays? C'est le pouvoir législatif, représentant la nation elle-même. « Il n'y a roi ni seigneur en terre, dit Philippe de Commines dans ses *Mémoires*, qui ait pouvoir outre son domaine de mettre un denier sur ses sujets sans octroi et consentement de ceux qui doivent payer, sinon par tyrannie et violence (2). » L'article 14 de la *Déclaration des Droits de l'Homme* le proclamait à son tour solennellement : « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée (3). »

(1) Phelippon, *Ouverture des crédits au budget de l'Etat. Revue générale d'Administration*, 1886, tome II, p. 129. Rapp. Josat. *Le ministère des finances, son fonctionnement*, p. 62 : « Les crédits sont des allocations de sommes attribuées par les budgets à tel ou tel service particulier pour une dépense dont on a fixé le chiffre présumé »; et de Marcillac, *La Caisse centrale du Trésor public*, n° 42, p. 25 : « Le crédit, en matière de dépenses publiques, est l'autorisation donnée par la loi de finances (budget) d'affecter à l'acquittement des dépenses de l'Etat les sommes qu'elle a fixées pour l'exercice qui va courir »; et Mœneclaey, *Des dépassements de crédits*, p. 1 : « Le crédit est une somme allouée par les représentants de la nation pour l'exécution d'une dépense. » Le décret de 1862 dit qu'un crédit est l'inscription au budget d'un chiffre pour un service de dépenses déterminé.

(2) Fénelon, *Examen de conscience sur les devoirs de la royauté*, disait au duc de Bourgogne : « Vous savez qu'autrefois le roi ne prenait jamais rien sur le peuple par sa seule autorité. C'était le Parlement, c'est-à-dire l'assemblée de la nation, qui lui accordait des fonds. Qu'est-ce qui a changé cet ordre, sinon l'autorité absolue des rois? » Mais il ne serait pas difficile de trouver dans Bossuet des principes tout différents.

(3) L'art. 14 de la loi du 13 juin 1791 disait seulement : « Le Corps législatif fixera les dépenses de l'administration. »

L'ordonnance du 31 mai 1838 (art. 2) formule expressément cette règle, suivie scrupuleusement depuis 1814, que les crédits du budget de l'État sont ouverts par la loi : « Les recettes et les dépenses publiques à effectuer pour le service de chaque exercice, sont autorisées par les lois annuelles de finances et forment le budget général de l'État. » Cette disposition a été souvent reproduite depuis lors : dans l'art. 9 de la loi du 5 mai 1850, dans les articles 30 et 53 du décret du 31 mai 1862, dans l'article 30 de la loi du 16 septembre 1871.

Or, à première vue, les crédits additionnels échappent à cette prescription, au moins en grande partie. Nous aurons à examiner, — et nous verrons que la question a été discutée au Sénat en 1879, — si réellement il y a là une exception au principe ou, au contraire, sa confirmation.

Les crédits additionnels infirment la règle de l'unité budgétaire. Leur nom suffit à indiquer qu'ils viennent *s'ajouter* à des crédits déjà votés (1). Ils dérangent l'équilibre

(1) Boucard et Jèze., *Eléments de la science des finances*, chap. II, p. 29. Rapp. *Compte-rendu de la séance de la Société d'Economie politique de Paris* du 5 mars 1899 sur l'unité du budget, Économiste français, 1899, I vol., p. 520. M. René Worms fait remarquer à juste titre que les mots « unité du budget » peuvent avoir trois acceptions différentes. Ils signifient : 1° que le budget englobe toutes les recettes de l'Etat en un unique total, et toutes ses dépenses en un seul autre. On dit encore en ce sens : « l'universalité du budget ». A cet égard l'unité est à peu près complètement réalisée. Il ne reste hors du total que les huit services spéciaux. En 2e lieu, en parlant de l'unité du budget, on a parfois entendu dire que le budget devrait être voté en une seule fois, sans qu'il ait pu être alloué ultérieurement au gouvernement des crédits supplémentaires, extraordinaires ou complémentaires. Enfin 3° l'unité du budget peut impliquer l'unité des vues qui devrait régner dans la confection du budget, le ministre des finances pouvant imposer des réductions de crédit à ses collègues et les membres du Parlement n'étant plus admis à présenter des amendements accroissant les dépenses. »

budgétaire. Leur développement conduirait à la suppression complète de la loi de finances.

Enfin, nous aurons constamment l'occasion de faire saisir les rapports entre la question des crédits additionnels et le principe de la spécialité. Historiquement, ils ont marché de pair, et la répercussion s'est toujours fait sentir sur les crédits additionnels chaque fois que la spécialité entrait en discussion.

On voit, sans qu'il soit besoin d'y insister davantage, quelles nombreuses et importantes questions notre matière avoisine.

Nous emploierons, dans les développements qui vont suivre, et nous avons adopté comme titre de ce travail l'expression « crédits additionnels », de préférence aux mots « crédits supplémentaires ». Cette dernière expression prête à confusion. Nous verrons que les crédits supplémentaires sont une catégorie de crédits additionnels, mais non pas la seule, de sorte que, même *lato sensu*, et comprenant les crédits extraordinaires, elle prête à confusion.

L'expression « crédits additionnels » pourrait être trouvée trop large. Mais il doit être bien spécifié ici, dès le début, que nous ne comprenons pas sous cette appellation les crédits ajoutés à ceux établis soit par le projet ministériel de budget, soit par les propositions de la commission du budget.

On conçoit un système — et c'est le système français, fort combattu à l'heure actuelle, à juste titre (1), — où les députés

(1) Voir ci-dessous au chapitre II, ce que nous disons d'une restriction in-

peuvent individuellement demander soit des augmentations de crédits, soit l'inscription de crédits nouveaux au budget. Ces crédits pourraient recevoir le nom de crédits additionnels ; *lato sensu*, ce sont des crédits additionnels. Un économiste dont le nom fait autorité les a parfois qualifiés de crédits supplémentaires (1). Ce sont bien aussi, si on veut, au sens large, des crédits supplémentaires. Grammaticalement ces expressions sont à l'abri de la critique.

Mais on imagine volontiers une autre organisation,— c'est celle usitée en Angleterre et pour laquelle on a commencé chez nous une campagne fort active, — organisation dans laquelle les députés n'ont pas le droit, lors de la discussion du budget, de proposer des crédits nouveaux. L'initiative en reste au gouvernement seul. Dans ces pays il n'y aurait pas, semble-t-il, de crédits additionnels. Cela peut être très inexact.

Les crédits additionnels, au sens que le droit financier attache à ces mots, et auquel nous les prenons, sont des crédits qui viennent s'ajouter aux crédits *votés* dans la loi du budget. Postérieurement à la loi annuelle des finances, la plupart des ministres viennent réclamer des allocations nouvelles pour des besoins qu'ils affirment imprévus. C'est cette pratique que nous voulons étudier, sans préciser davantage pour le moment.

Prendre ce procédé à son début, examiner les résultats

troduite, par la Chambre des députés, au mois de mars dernier, dans son règlement.

(1) Paul Leroy-Beaulieu, *Les Budgets primitifs et les budgets définitifs en France et en Angleterre*, Economiste français, 1876, I vol , p. 645.

qu'il a produits au cours de ce siècle, passer en revue les divers remèdes appliqués pour le faire disparaître, formeront autant de chapitres à ce travail. La législation actuelle, enfin, sur les crédits additionnels nous amènera à leur définition précise et à leur division en *crédits extraordinaires*, *supplémentaires* et *complémentaires*. Devant la réprobation unanime qu'ils soulèvent chez tous les critiques financiers et économistes, nous chercherons s'il existe des moyens de les faire disparaître. Enfin, nous verrons si cette *plaie* de nos budgets français, comme tous les publicistes ont qualifié ces crédits, se retrouve aussi à l'étranger, à quel degré, et avec quels procédés on les a combattus.

CHAPITRE PREMIER

Histoire parlementaire et législative des crédits additionnels

SECTION PREMIÈRE

PREMIÈRE PÉRIODE : 1817-1852

§ 1er. — *De 1817 à 1830.*

Les crédits additionnels ne pouvaient évidemment pas apparaître avant la création d'un budget régulier. Là où aucune règle financière n'est établie, où on vit d'expédients et au jour le jour, le système des crédits affectés à des dépenses particulières et dont le montant ne saurait être dépassé, est absolument inconnu. C'était l'usage de l'ancien régime où l'absolutisme se serait mal accommodé des *rigueurs* d'une comptabilité trop *minutieuse*. Même les documents de cette époque ne constituent pas à proprement parler des budgets. Les *états au vrai*, par exemple, considérés comme un progrès considérable, n'étaient que des relevés des recettes et des dépenses des *exercices expirés* (1). Il faut

(1) René Stourm. *Les Finances de l'ancien régime et de la Révolution*, tome II, p. 189. — A la fin du XVIIIe siècle, on confondait encore les budgets et les comptes, comme le montrent les discussions qui s'élevèrent à propos du compte de Necker, en particulier de la part de Calonne. D'ailleurs ce compte fût-il un budget qu'il manquait de précision. Les affaires étrangères dépassèrent les prévisions de 4.040.000 livres, et la seule justification de cette dépense consistait dans un billet de M. de Vergennes au roi, du 6 novembre 1780, demandant « pour l'année 1781, 4 millions d'extraordinaire, que les circonstances où on se trouvait rendaient encore nécessaires pour l'exécution des vues politiques de Sa Majesté ». *Idem*, p. 198.

arriver au Consulat pour trouver véritablement ce que la langue juridique moderne dénomme budget de l'État (1). L'œuvre du Premier Consul, et plus tard de l'Empereur, en matière financière, reste peu connue. On ne songe guère à lui en faire honneur à côté des titres de gloire qu'il s'est acquis par ailleurs. Sa prodigieuse activité s'est portée cependant de ce côté et y a laissé les empreintes de ses puissantes conceptions. Après la paix de Tilsitt, son premier soin est de convoquer ses ministres et de leur déclarer : « J'ai fait le métier de général ; je vais reprendre avec vous celui de premier ministre et recommencer nos grandes revues d'affaires, qu'il est temps de faire succéder à nos grandes revues d'armée (2). » Il eut d'ailleurs pour l'aider dans cette tâche, en particulier, deux hommes de grand talent : Gaudin et Mollien, l'un ministre des finances de 1801 à 1814, l'autre ministre du trésor, successeur de Barbé-Marbois. De l'aveu de ces ministres eux-mêmes, il n'était guère possible, en 1800, d'établir un budget véritable ; tout au plus pouvait-on risquer une simple évaluation (3). La situation s'améliorait chaque jour sous leur vigilante administration, et, malgré l'entretien formidable des armées, le budget s'équilibrait d'une façon assez satisfaisante. La guerre exigeait cependant des sommes considérables. Pour évaluer le bud-

(1) Inutile d'insister sur la période révolutionnaire. Il suffit de citer cette affirmation de Cambon dans son rapport à la Convention nationale au nom de la commission des finances, séance du 1er frimaire an II (21 novembre 1793) : « Le gage des assignats est tel qu'il est impossible de l'épuiser. Oui, les finances de la République sont dans un état si florissant que l'on pourrait dire qu'il n'est pas nécessaire de calculer. »

(2) De Nervo. *Etudes historiques. Les Finances françaises sous l'ancienne Monarchie, la République, le Consulat et l'Empire*, tome II, p. 413.

(3) *Idem*, p. 330.

get de 1803, on dut tenir compte de la rupture de la paix d'Amiens et des préparatifs de campagne. Il fallait trouver 100 millions en dehors du budget ordinaire; ce chiffre fut en grande partie couvert par la vente de la Louisiane aux États-Unis. Ce n'étaient pas là cependant des crédits extraordinaires au sens moderne du mot. Ces crédits étaient prévus à l'avance pour des dépenses particulières. Ils n'étaient pas le résultat de circonstances postérieures à l'établissement du budget de 1803.

Avec l'Empire, les nécessités vont devenir plus grandes. L'empereur aura à subvenir non seulement à l'entretien d'une cour insatiable, mais surtout les guerres et les armements vont engloutir des sommes énormes.

Cependant, « il convient d'observer que si les dépenses de la guerre ont réclamé des ressources exceptionnelles, ces ressources ont presque toujours été fournies par la guerre; les ressources intérieures de la France, même aux plus mauvais jours, n'ont jamais cessé de suffire aux dépenses intérieures. En d'autres termes, notre budget de paix suffisait aux dépenses de la paix, et la victoire soldait la guerre (1). » C'est ce que disait Napoléon, en 1809, avant de passer le Rhin pour combattre l'Autriche : « S'il doit y avoir excédent de dépenses, la victoire se chargera de les combler. »

En un mot, jusqu'en 1814 environ, si les charges furent accablantes, elles trouvèrent pour les compenser des ressources extraordinaires. C'est ainsi que les départements étrangers fournirent plus d'un milliard en huit ans. Mais

(1) De Nervo, *op. cit.*, tome II, pp. 423 et 424.

les malheurs de la campagne de 1814, et surtout l'effort désespéré des Cent Jours eurent des résultats financiers déplorables. Les déficits laissés par ces deux années n'ont jamais pu être exactement évalués (1). Néanmoins on a trop pris l'habitude de ne juger la période impériale, au point de vue financier, que par ce seul côté.

Or, cette situation était encore aggravée par les conditions si onéreuses que nous imposaient les traités du 30 mai 1814 et du 20 novembre 1815. La France ne tarda pas à se relever, grâce aux mesures intelligentes prises par les hommes de valeur, tels que le baron Louis, M. Corvetto et M. Roy.

Notre organisation financière actuelle a sa base dans les principes posés sous la Restauration (2). Des règles budgétaires précises faisaient surtout défaut. Les ministres pouvaient d'autant mieux dépenser largement qu'aucune limite précise n'arrêtait leur prodigalité. La dette flottante augmentait ainsi dans des proportions inquiétantes. La commission du budget vint en aide au gouvernement pour apporter des entraves à de tels abus. Aussi le projet de loi de finances présenté à la suite des rapports de MM. Roy et Beugnot (3) contenait-il dans son titre XII et dernier (4) les deux dispositions suivantes : Article 4 : « La répartition que les ministres auront faite entre les divers

(1) *Idem*. pp. 486 à 504. Rapp. pp. 38, 48 et 186. Voir aussi De Nervo, *Les Finances françaises sous la Révolution*, tome I, p. 36.

(2) Voir Fournier de Flaix, *Les Ressources budgétaires de la France, 1789-1869-1889*. Revue politique et littéraire (*Revue bleue*), 27 avril 1889, 3e série, tome XVII, p. 513. Rapp. Maurice Zablet, *Les Budgets de la France, 1814-1897*. Même revue, 9 avril 1898, 4e série, tome IX, p. 455, en dehors des ouvrages spéciaux sur le budget.

(3) Supp. au n° 25 du *Moniteur univ.*, 25 janvier 1817, p. 12.

(4) *Ibidem*, p. 16.

chapitres de leurs budgets particuliers de la somme allouée par le budget général pour le service de chaque ministère sera soumise à l'approbation du roi, et toutes les parties de ce service devront être réglées de manière que la dépense ne puisse excéder le crédit *en masse* ouvert à chacun d'eux. Ils ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au delà de ce crédit. » — Article 5 : « Le ministre des finances ne pourra, sous la même responsabilité, autoriser les paiements excédant que dans des cas extraordinaires et urgents et en vertu des ordonnances du roi, qui devront être converties en lois à la plus prochaine session des Chambres. »

Nous trouvons des exemples de l'état de choses auquel on voulait porter remède dans le discours du ministre de la guerre à la Chambre des pairs, lors de la présentation et du vote du budget. En 1815, le ministère de la guerre avait dépensé 47.779.615 fr., au delà de la somme que le trésor royal avait estimé devoir suffire. En 1816, le même crédit avait été excédé de 36 millions (1). Le ministre n'eut certes pas de peine à montrer que la force des choses était, dans la circonstance, une excuse valable. Mais lui-même reconnaissait qu'il fallait chercher un moyen efficace d'éviter de tels abus. Les articles que nous avons ci-dessus rapportés devinrent les articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817. Le projet de budget fut adopté par la Chambre des députés le jeudi 6 mars 1817 (2), et par la Chambre des pairs le lundi 24 mars 1817 (3). C'était un premier pas vers la spécialité. Les ministres étaient renfermés dans leurs budgets particuliers, suivant l'expression de M. Thiers,

(1) Supp. au n° 82 du *Moniteur univ.* du 23 mars 1817, p. 337.
(2) *Moniteur univ.*, 8 mars 1817, p. 277.
(3) *Moniteur univ.*, 25 mars 1817, p. 346.

mais ils restaient libres de distribuer à leur gré dans ces limites les sommes mises à leur disposition.

Les principes posés dans les articles 151 et 152 restèrent d'ailleurs lettre morte. Il est vraiment curieux de constater, dès le début, cet étrange phénomène que nous retrouverons au cours de ces développements : d'une part les restrictions de plus en plus étroites à la faculté des ministres de dépasser les crédits votés, d'autre part la violation immédiate de ces règles par ceux qui devraient les respecter, leur inefficacité absolue qui détermine les Chambres à en édicter de plus rigoureuses, ou à modifier le système précédent, sans obtenir d'ailleurs un résultat plus efficace, sans provoquer un respect plus attentif de ces prohibitions.

Dans la séance du 4 juin 1819, le ministre des finances présenta à la Chambre des pairs (1) ce même projet de loi relatif au règlement des budgets des exercices 1815, 1816 et 1817 et à la rectification provisoire de celui de 1818. Le ministre reconnaît avec quelque embarras que des crédits ont été dépassés. « Les appréciations du budget, soit en recette, soit en dépense, ne peuvent, dit-il, s'accomplir comme elles sont faites. » Il proteste contre l'intention qu'on pourrait lui prêter de vouloir dérober des recettes ou des dépenses au vote de la Chambre. Mais, pour lui, le principe de la recette et celui de la dépense étant admis, pourquoi entrer dans des détails? D'un côté, il y a des suppléments de recettes, de l'autre, des excédents de dépenses des exercices sur lesquels ces prélèvements sont faits. « Si les dépenses,

(1) *Moniteur univ.*, 6 juin 1819, p. 731.

dit-il, dépassent le crédit ouvert, c'est alors qu'une loi est indispensable pour régulariser l'excédent. Cette loi donne alors aux excédents de recettes une destination, et de cette manière elle ajoute à la légitimité de leur existence la légitimité de leur emploi. » Cependant la Chambre des députés a porté, suivant l'aveu du ministre, le *scrupule* plus loin que le gouvernement, « en voulant assigner par exercice à chaque excédent de dépense alloué une somme égale de ressources empruntée à la masse des produits obtenus sur les mêmes exercices. » Ceci nous paraît aujourd'hui rentrer dans les principes les plus sages d'une bonne comptabilité. Le ministre y souscrit d'ailleurs volontiers, car il ajoute « qu'il aurait procédé d'un manière équivalente dans ses écritures et dans ses comptes, sans que la loi lui en fît une injonction ».

Le rapport présenté à la Chambre des pairs par le marquis Garnier contient surtout des considérations sur les changements apportés au système de comptabilité. Il signale en terminant que l'article 21 du projet reproduit les dispositions de l'article 152 de la loi de 1817 : « Il est évident, dit-il, que c'est au ministre dont la responsabilité se trouve à découvert à requérir la décharge de l'action qu'il a encourue et à justifier sa conduite (1). »

Dans le compte de situation des budgets antérieurs à 1819, le baron Louis, ministre des finances, constate à la Chambre des députés (2) que les dépenses des quatre exercices 1815 à 1819 ont dépassé de 112.841.050 fr. les aperçus des budgets :

(1) *Moniteur univ.*, 24 juin 1819, pp. 833 et suiv.
(2) *Moniteur univ.* Supp. au n° 47 du 16 février 1819, p. 193.

dont 7.273.199 sur 1815,
— 57.601.184 sur 1817,
— 47.966.667 sur 1818,

« La plus grande partie de ces suppléments, Messieurs, est déjà consommée, ajoutait le ministre. La nécessité des temps en a fait une loi plus forte que la règle ordinaire... Les intempéries de 1817 ont fait naître de toutes parts des besoins extraordinaires trop connus pour que l'urgence d'y pourvoir ne justifie pas le gouvernement de n'avoir pu resserrer ses dispositions dans les limites du budget. » Pour 1818 enfin les crédits supplémentaires nécessaires eussent monté à 55.966.667 fr. sans l'épargne de 13 millions que le retard du recrutement de l'armée et le départ un peu anticipé des troupes étrangères avaient procurée (1).

Mais M. Roy, dans son rapport sur ce projet de loi (2), fait remarquer que toutes ces demandes de suppléments de crédits, après tant d'autres semblables, pour les mêmes exercices, s'élèvent bien réellement encore à la somme de 136.213.954 fr., lorsqu'elles ne paraissent monter qu'à celles de 110.082.955 fr. par la déduction de crédits sans emploi (3). Le rapporteur passe en revue les plus importantes de ces réclamations. Mais il ne manque pas surtout d'indiquer que « plusieurs de ces dépenses ont été faites ou ont été acquittées sans qu'aucune ordonnance royale en ait autorisé le paiement, dans les cas et dans les formes de la loi du 25 mars 1817 ». Evidemment les dispositions de cette loi ne sont

(1) Pour 1816 les crédits se trouvaient réduits de 2.758.095 fr., ce qui portait en réalité à 110.082.955 fr. les suppléments de dépenses.

(2) Rapport de M. Roy dans le 2e Supp. au *Moniteur univ.* du 25 avril 1819, p. 507.

(3) *Ibidem*, p. 512.

pas applicables aux crédits antérieurs à cette loi. Mais « il n'en est pas de même des excédents de dépenses en 1817 et 1818 : *rien ne pouvait dispenser de s'y conformer* ». Et un peu plus loin le rapporteur concluait dans des termes que nous ne pouvons nous empêcher de reproduire : « On ne saurait rappeler trop souvent des principes auxquels on ne pourrait cesser de se conformer sans tomber dans le désordre, et sans faire du gouvernement représentatif, par les facilités même qu'il donne, un instrument de malheur pour les peuples. Les Chambres perdraient l'influence qui leur appartient; l'impôt cesserait d'être voté librement, si, pour en obtenir la concession, il pouvait suffire de prouver que les dépenses réelles ont dépassé l'évaluation qui en avait été faite. Quand la loi a fixé les dépenses, quand elle a déterminé la limite des sacrifices de la nation, le premier devoir des dépositaires de l'autorité est de régler les dépenses, d'après cette limite. Ce n'est pas à la loi à se conformer à leurs dispositions; c'est à eux, au contraire, à régler leur conduite sur les dispositions de la loi qui ne serait plus qu'une vaine formalité de régularisation s'il en pouvait être autrement. Les crédits ne peuvent être excédés que dans des cas extraordinaires pour des dépenses nécessaires, urgentes, et qui ne pouvaient être prévues au moment où la loi de finances a été faite.

« Il faudrait renoncer à tout crédit, à tout ordre dans les finances, et à tous les bons effets du gouvernement représentatif, si ces vérités n'étaient pas enfin entendues, et si nous n'arrivons pas à cet état de choses où un excédent de dépenses soit, quand il n'a pas été légalement autorisé dans les circonstances extraordinaires dont nous venons de parler, un

événement grave, qui doive toujours fixer l'attention des Chambres (1). »

Ces paroles étaient sages, les conseils excellents. On a peine à s'imaginer qu'ils datent de plus de quatre-vingts ans. Malheureusement la demande non régulière de crédits additionnels n'est pas devenue « un événement grave ». Les Chambres préfèrent porter ailleurs leur attention. Les ministres n'ont guère souci de « régler leur conduite sur les dispositions de la loi du budget », et les lois dans lesquelles ils présentent leurs exigences ne sont plus, suivant l'énergique expression du rapporteur, que de vaines formalités de régularisation.

Le rapporteur de 1819 ne l'entendait pas ainsi, avec raison. Prenant en détail les chiffres qui lui étaient présentés, il examine leur opportunité et n'hésite pas à opérer les réductions qui lui paraissent nécessaires. En fin de compte, le projet de loi propose néanmoins que « les ministres, chacun en ce qui le concerne, soient déchargés de la responsabilité résultant pour cette cause des articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1812 » (2).

Quelques-unes des irrégularités étaient cependant des plus

(1) Rapp. Calmon, *Histoire parlementaire des finances de la Restauration*, tome Ier p. 256, et Sudre, *Les finances de la France au XIXe siècle*, tome Ier, pp. 305 et 306 : « Ces paroles présentaient un grand sens, ajoute ce dernier auteur, mais une impuissance manifeste. C'était, en effet, une illusion que de se borner à recommander au pouvoir d'user modérément de la faculté illimitée qui lui avait été attribuée. Préciser les cas et les limites du droit d'ouvrir des crédits extraordinaires; insister pour que cette faculté, enlevée à l'arbitraire individuel de chaque ministre, ne pût être exercée que par le Cabinet entier après délibération, et fût entourée de solennités et de garanties ; enfin, formuler la sanction qui punirait toute infraction à ces dispositions protectrices de la fortune publique : voilà ce qu'aurait dû faire la commission pour préparer les voies à une réforme utile.»

(2) Rapp. *Moniteur univ.* du 20 mai 1819, pp. 639 et 640.

graves. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire le discours de M. de Chauvelin dans la séance du 10 mai (1). Il signale par exemple 1.600.000 francs dépensés par le ministre de la marine sur l'exercice 1818, pour frais d'expéditions extraordinaires pour le Sénégal et les mers d'Asie. « Cette infraction aux crédits ouverts, dit l'orateur, est une des plus saillantes et des moins concevables. Une entreprise de cette importance, et qui doit ensuite entraîner la nation dans des dépenses annuelles fort considérables, n'aurait jamais dû être déterminée sans votre participation (2). » Et pour bien montrer combien en matière budgétaire tout se tient, comment une irrégularité en amène vite une autre, nous pourvons remarquer que le ministre des finances n'avait rien trouvé de mieux que de compenser cette dépense extraordinaire par une rentrée équivalente provenant d'une rente due à Pondichéry. Il est bien évident que de tels procédés ne pouvaient soulever que de très légitimes protestations. Cette rente faisait partie des revenus de l'État et devait être inscrite à part aux recettes. Les dépenses de la guerre auraient dû provoquer une demande de crédits supplémentaires dans les formes indiquées en 1817. Rien de tout cela n'avait été fait. M. de Chauvelin s'en plaignait amèrement. Il relisait au ministre des finances les articles 151 et 152 que celui-ci paraissait ignorer totalement, et mélancoliquement il ajoutait : « Dès l'année dernière cependant cette règle avait été enfreinte par tous, et M. le ministre des finances paraît n'avoir pas même jugé nécessaire

(1) *Moniteur univ.*, 12 mai 1819. Addition à la séance du 10 mai, p. 596, Voir supplément p. 597, colonne 1.

(2) Rapp. *Moniteur univ.*, 22 mai 1819, pp. 648 et suiv., et *Moniteur univ.*, 23 mai 1819, pp. 653 et suiv.

de veiller à ce que la formalité des ordonnances à convertir en lois fût régulièrement exécutée; et dès l'année qui a suivi l'émanation de la loi du 25 mars, aucun projet de loi pour cette conversion ne vous a été présenté, aucune proposition semblable, pour cette année, ne vous est encore faite. »

A ces critiques très vives, quelles réponses furent opposées? Bien faibles sont les arguments de Laîné : « Sans doute c'est un devoir de se renfermer dans les bornes que la loi a tracées, mais il est des événements que la loi ne veut ou ne peut prévoir; et lorsque ces événements sont de nature à menacer la société, ou même à priver l'État d'un grand avantage, lorsque les circonstances sont telles qu'il y aurait une sorte de trahison à ne pas préserver, c'est un devoir aussi impérieux que le premier de prendre tous les moyens de faire toutes les dépenses qui conviennent au salut ou même au grand intérêt du pays. C'est ainsi que l'ancien ministre de l'intérieur, lorsque les fléaux de la nature conspiraient avec toutes les passions pour désoler et affamer le peuple, a dû proposer de recourir à des moyens extraordinaires, afin de pourvoir à de grandes nécessités. » Les phrases pompeuses du ministre dissimulaient mal son embarras devant les faits si précis d'irrégularité signalés par les précédents orateurs (1).

D'ailleurs les embarras du ministre s'accentuèrent dans la séance du 19 mai. M. Perreau de Magny, appuyé par MM. de Chauvelin et de la Boullaye, manifestèrent leur

(1) Ier Suppl. au *Moniteur univ.* du 14 mai 1819, p. 611. Voir *Moniteur univ.*, 19 mai 1819, p. 635, séance du lundi 17, les détails sur le vote des crédits supplémentaires pour 1815; et *Moniteur univ.*, 20 mai 1819, p. 638 pour 1817.

étonnement de ces demandes de crédits supplémentaires formulées en violation des règles de la loi du 25 mars 1817, à propos d'un crédit extraordinaire de 150.000 fr. dépensé par le ministre des affaires étrangères à l'occasion du Congrès d'Aix-la-Chapelle. Le ministre intéressé, M. de Villèle, et M. Laîné crurent trouver un biais en déclarant que les comptes soumis à la Chambre ne constituaient qu'un règlement *provisoire* du budget de 1818. M. Manuel n'eut aucune peine à réduire à néant cette étrange doctrine. Il le fit avec une puissante argumentation, et son attaque vigoureuse produisit une vive impression sur la Chambre. Celle-ci fut trop heureuse d'adopter l'expédient qui lui avait été présenté par les ministres. On s'empressa de voter qu'il s'agissait là d'un règlement provisoire, que la responsabilité des ministres subsisterait quand même et qu'on verrait plus tard à statuer sur ce point délicat (1).

Les termes, d'ailleurs, de la loi de 1817 sur les formalités exigées pour la régularisation des crédits supplémentaires prêtèrent à des discussions assez vives, en particulier dans la séance du vendredi 22 mai 1819, entre MM. de Villèle, Duvergier de Hauranne, baron Pasquier, etc.

Les questions de responsabilité ministérielle se mêlaient au débat sans qu'on fût seulement d'accord sur ces mots. Les uns entendaient la responsabilité du ministre dans le sens de la responsabilité encourue pour avoir excédé les crédits alloués ; d'autres ne voyaient que la responsabilité résultant de l'emploi de la somme qui excède le crédit.

M. de Barante, commissaire du roi, était obligé d'expliquer à un autre orateur le sens de l'expression « crédit

(1) *Moniteur univ.*, 21 mai 1819, p. 644.

provisoire » employée comme synonyme de crédit supplémentaire par cet orateur (1). Toutes ces discussions très touffues sont curieuses. Elles montrent l'inexpérience financière de ces assemblées et la difficulté de leur éducation en ces matières. La confusion des idées amène l'imprécision du langage. Ce n'est que peu à peu et avec les épreuves du temps que les principes se dégageront et s'affirmeront plus nettement.

Le lundi 24 mai, l'ensemble de la loi était adopté par 182 voix contre 11 (2).

La discussion de ce projet de loi devant la Chambre des pairs amena d'ailleurs les ministres responsables à renouveler leur défense. Les articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817 avaient été absolument transgressés. Il était indispensable qu'une justification ou tout au moins une explication intervînt. Dans la séance du 23 juin, M. le comte Molé, ministre de la marine, au moment où l'expédition du Sénégal et de Guyane avait été entreprise, défendit ses actes et le crédit de 1.600.000 fr., qui avait été si vivement critiqué à la Chambre des députés. Les mêmes arguments se retrouvent de part et d'autre. Le débat reprend sur les mêmes points, mais avec moins d'ampleur. Une fois de plus, il est admis que la décharge de responsabilité pour les ministres ordonnateurs de ces dépenses n'est que la décharge de la simple omission des formalités exigées par la loi du 25 mars 1817 : c'est l'irrégularité matérielle seule qui est couverte. 136 suffrages sur 139 votants sanctionnent la loi déjà consacrée par un vote de la Chambre des députés (3).

(1) *Moniteur univ.*, 23 mai 1819, pp. 652 et 653.
(2) *Moniteur univ.*, 25 mai 1819, p. 662.
(3) *Moniteur univ.*, 4 juillet 1819 (séance du 23 juin), pp. 890 et 891.

Nous venons de voir que les comptes de 1818 avaient été présentés d'une manière provisoire. Seuls, ceux antérieurs à cette année étaient arrêtés définitivement. M. Roy présenta un compte définitif. Celui-ci était des plus faciles : d'une part il y avait eu annulation de crédits, d'autre part excédent de dépenses : c'était donc une balance à établir. Mais de ce compte, si simple en apparence, il était sorti une des questions les plus graves enfantées par le système constitutionnel, celle de la spécialité des crédits (1).

La discussion fut, en effet, très intéressante. On n'était pas fixé en définitive sur le sens exact des articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817. M. Benoist, rapporteur de la commission, expose dans la séance du 17 mars 1820 que deux interprétations de ces textes sont possibles (2). De la loi de 1817 il résultait clairement deux choses : 1° qu'une loi établissait chaque année un budget pour chaque ministère, en masse, budget qui ne peut être dépassé qu'en cas extraordinaire et urgent, et en vertu d'une ordonnance royale ultérieurement confirmée par une loi; 2° que le roi approuve l'affectation à chaque chapitre d'un crédit particulier qui doit correspondre aux dépenses de ce même chapitre dans les comptes présentés aux Chambres.

C'est là que la difficulté commence et qu'on touche du doigt, pour ainsi dire, le rapport intime de ces deux questions : la spécialité budgétaire et les crédits additionnels.

Rapp. texte de la loi *Moniteur univ.* Suppl. au n° du lundi 19 juillet 1819, p. 966.

(1) De Nervo, *Les Finances françaises sous la Restauration*, tome I, p. 420.

(2) Rapport fait au nom d'une commission centrale par M. Benoist, député du département de Maine-et-Loire, sur les projets de loi relatifs au règlement définitif des budgets antérieurs à l'exercice 1819, dans la séance du 17 mars 1820. *Moniteur univ.*, 1er avril 1820, p. 424.

L'article 151 défend aux ministres d'excéder les crédits alloués. Or, cette défense, qui s'applique certainement aux crédits alloués aux ministres pour l'ensemble de leur budget, frappe-t-elle aussi les crédits affectés à chaque chapitre, de manière, suivant les propres termes du rapporteur, « que la disposition de l'article 152 s'appliquerait à toute dépense qui excéderait le crédit d'un chapitre, aussi bien qu'à celle qui dépasserait un budget (1) ? » Le rapporteur ne le pense pas. Mais alors se présente un système absolument opposé. « On observe que la répartition à faire entre les chapitres du budget, devant être soumise à l'approbation du roi, elle ne lie les ministres qu'à l'égard de Sa Majesté qui peut toujours rectifier les vues de sa prévoyance à la demande des faits positifs : ainsi une approbation donnée par le roi à la fin d'un exercice à toutes les dépenses faites dans les limites du budget général d'un ministère équivaudrait complètement à la répartition préalable exigée par la loi du 17 mars 1817. »

Il est évident qu'une telle interprétation était la négation même du texte et de l'esprit des articles 150, 151 et 152, ce qui n'avait pas empêché cependant, au dire du rapporteur, quelques branches de l'administration de l'adopter. Le but de la loi était absolument méconnu. Il y avait plus qu'une question de déférence envers le roi, mais des raisons d'ordre et d'économie. L'auteur du rapport le montre avec un sens très exact des principes budgétaires sinon avec la simplicité des termes que comportait la matière. Pour lui, la « précaution » aurait bien été un peu excessive, si on avait

(1) *Ibidem*, p. 424, colonne 2.

voulu renfermer les ministres dans les chapitres du budget (1); mais il est essentiel que, les besoins étant connus, les ressources calculées suivant leur étendue, confiées aux ministres, ceux-ci règlent les premiers dans la proportion des dernières. Des cas urgents, extraordinaires, peuvent seuls exiger que le gouvernement sorte de ces limites : c'est pour ceux-là qu'a été ménagée la faculté indiquée à l'article 151.

Ce fut sur cette grave question que se portèrent les plus vives discussions. Nous laisserons de côté autant que possible le débat sur la spécialité. Il ne rentre pas directement dans notre sujet, mais il est intimement mêlé au problème qui nous intéresse, dans cette discussion de 1820, à laquelle prirent part MM. Sébastiani, Foy, Demarçay, Manuel, Labbey de Pompières, etc... M. Ganilh accusait formellement les ministres de présenter des comptes irréguliers, illégaux. La loi du 25 mars 1817 défend aux ministres de dépasser leurs crédits hors les cas extraordinaires et urgents et sous réserve d'ordonnances convertibles en lois à la plus prochaine session des Chambres. « Eh bien, dit l'orateur, il n'est pas un ministre presque, qui se soit renfermé dans les limites de son crédit; cependant aucun cas extraordinaire et urgent ne nous a été constaté; nulle ordonnance du roi n'a été rendue ; nulle ne nous a été présentée pour être convertie en loi (2). »

Le problème prit toute son ampleur avec le discours de

(1) Voir aussi les observations très judicieuses du rapporteur sur la nécessité des annulations de crédits. — Les errements de certaines administrations de cette époque (en particulier au ministère de l'intérieur) nous semblent aujourd'hui à cet égard passablement exorbitants.

(2) *Moniteur univ.*, 6 avril 1820, p. 450.

M. de Chauvelin. D'un mot, il commence par faire justice d'un danger redoutable aux yeux de quelques-uns de ses collègues et des ministres. Vous allez, disait-on, transporter l'administration dans les Chambres si vous faites intervenir celles-ci dans les comptes des ministres, dans chacun des chapitres de leur département. « Le vrai danger, répond M. de Chauvelin, est de rendre tout à fait illusoire le vote de l'impôt, de détruire tout moyen d'économiser des dépenses...(1). » Si les articles 151 et 152 ne sont pas clairs, rectifions-les. Pour le moment, vous prétendez que c'est au cas seulement où le chiffre total de chaque ministère est insuffisant qu'une ordonnance royale est nécessaire pour obtenir un crédit supplémentaire, qu'une loi viendra ratifier ensuite. Les garanties ne sont pas complètes. Les mêmes principes doivent s'appliquer au cas où le chiffre de chaque chapitre est dépassé. Conformément à ces développements, l'orateur dépose un amendement ainsi conçu : « Les ministres ne pourront, sous leur responsabilité, excéder les divisions de crédits fixées par la loi des finances, ni s'en écarter dans leurs ordonnances, et le ministre des finances ne pourra, sous la même responsabilité, autoriser des paiements contraires à ces crédits que dans les cas extraordinaires et urgents, et en vertu des ordonnances du roi qui devront être converties en lois à la plus prochaine session, conformément à l'article 21 de la loi du 27 juin 1819, sur le règlement des budgets. »

« Les articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817 sont abrogés. »

(1)..... « de soulagement des sueurs du peuple. » *Moniteur univ.*, 8 avril 1820, p. 460.

M. Laîné et M. Roy combattirent cette motion, en rééditant le même argument : l'empiètement du pouvoir législatif dans l'administration. Malgré la clôture de la discussion générale, le débat se rouvrit sur l'article 1er entre le baron Louis, le général Foy et M. Delacroix-Frainville, d'accord sur le fond des choses avec M. de Chauvelin (1). L'amendement de ce dernier fut ajourné (2), ainsi qu'un autre conçu dans le même esprit par le général Foy (3). La discussion sur le projet de loi se termina le 19 avril à la Chambre des députés.

A la Chambre des pairs le projet fut adopté presque sans discussion (4) dans la séance du 3 mai 1820 (5).

Mais les discussions dont nous venons de présenter un résumé parurent devoir entraîner une sanction intéressante. La commission chargée de l'examen du projet de loi sur les dépenses pour l'exercice de 1820 présenta, par l'intermédiaire du comte Beugnot, rapporteur, les articles additionnels suivants : « Art. 7. L'obligation imposée aux ministres, par l'article 151 de la loi du 25 mars 1817, de se renfermer dans les limites du crédit total qui leur est ouvert, s'appliquera désormais aux chapitres particuliers de

(1) *Moniteur univ.*, 10 avril 1820, pp. 471 et 472.

(2) Séance du 18 avril 1820. *Moniteur univ.*, 20 avril 1820, p. 517.

(3) Cet amendement était ainsi formulé : « A l'avenir, les comptes rendus par chaque ministère seront divisés par nature de services et chapitres, qui comprendront les services et dépenses non prévus au budget, et les services et dépenses exécutés autrement qu'ils n'ont été prévus au budget. »

(4) Voir *Moniteur univ.*, 10 mai 1820, pp. 622 et 623, et 11 mai 1820, p. 627.

(5) *Moniteur univ.*, 11 mai 1820, p. 628. La loi accordait :

1° Au ministère de la justice pour complément de frais de justice criminelle..... 694.495 fr.

2° Au ministère des finances..... *a*) 1.167.710 fr.

— — *b*) 8.186.675 fr.

Voir *Moniteur univ.*, 15 mai 1820, p. 647.

ce même crédit tels qu'ils auront été distribués par le tableau général de la loi annuelle des finances.

« Art. 8. Néanmoins, s'il était besoin de dépasser le montant d'un chapitre, les ministres pourraient être autorisés, par une ordonnance du roi, à y appliquer les fonds qu'ils jugeront devoir rester libres sur d'autres chapitres.

« Art. 9. Dans les cas extraordinaires et urgents où il serait indispensable de faire des dépenses qui n'auraient pas été indiquées au budget, ou d'excéder pour des dépenses y énoncées le crédit total ouvert à l'un des ministres, cette infraction devra de même être autorisée provisoirement par une ordonnance du roi, qui sera communiquée aux Chambres à leur plus prochaine session. Elles statueront s'il y a lieu d'accorder ou non la loi d'indemnité (1). »

Malgré les efforts combinés de MM. Laffitte, Manuel, Benjamin Constant, général Foy, dans la séance du 30 juin, ces articles furent repoussés sur l'insistance des ministres des finances et des affaires étrangères, MM. Corvetto et Pasquier (2). Les mêmes arguments que nous avons déjà vus employer furent reproduits une fois de plus : destruction de l'autorité royale et de la Charte, atteinte à la responsabilité ministérielle, transfert de l'administration au pouvoir législatif. M. de Villèle sembla réserver l'avenir. M. Courvoisier émit cette opinion, tout au moins assez paradoxale, que les amendements « ne méritent ni la discussion qui s'élève, ni l'importance qu'on y attache, car ils n'ajoutent

(1) *Moniteur univ.*, 12 et 13 mai 1820, p. 634. MM. Devaux et Labbey de Pompières réclamaient non seulement la spécialité par chapitres, mais même par articles. Rapp. *Moniteur univ.*, 2 juillet 1820, p. 934.

(2) *Moniteur univ.*, 2 juillet 1820, pp. 935 et 936.

rien à ce qui est ». La plupart des autres orateurs avaient, il faut le reconnaître, une notion plus nette de la réforme qu'on voulait tenter. Quoi qu'il en soit, elle fut ajournée à une forte majorité.

La partie était provisoirement perdue, il faut le reconnaître, et les combattants semblent en avoir conçu un certain découragement. Les crédits supplémentaires n'avaient pas cessé. Le montant n'en paraissait peut-être pas excessif à la commission du budget. Mais c'est le principe qui était déplorable et qui, au dire de la commission même, apportait une entrave à ses travaux. Le roi, « suprême et seul administrateur de son royaume, » a bien le droit de créer telle institution, d'ordonner tel établissement qu'il juge convenable ou utile. Quelle est la tâche de la commission quand cette augmentation de dépenses non prévues au budget lui est présentée? « Vous proposera-t-elle d'allouer sans observations? » demande le rapporteur. « Mais alors à quoi servent les Chambres? Vous proposera-t-elle de refuser les fonds? Mais la dépense est déjà faite, ou tellement avancée, que ce refus devient impossible, parce qu'il serait illusoire. »

Frappée de ces considérations, la commission avait chargé le comte de Bourienne d'exprimer en son nom le vœu que : « hors les cas d'urgence et de nécessité bien constatés, la dépense des établissements à créer soit comprise dans la proposition des dépenses générales de l'Etat, avant que ces institutions et établissements aient été autorisés (1). »

(1) Rapport fait au nom de la commission des finances par M. de Bourienne sur le projet de loi contenant le budget général des recettes pour l'exercice 1821. *Moniteur univ.*, IIe supp. au no du 12 mai 1821, p. 663.

Lors de la discussion de la loi des comptes dans la séance du 27 mars 1821, le général Foy proposa l'amendement suivant : « Les ordonnances rendues par le roi, en exécution des articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817, pour répartir les fonds entre les divers chapitres du budget, et *pour autoriser les paiements excédant le crédit législatif, seront à l'avenir insérées au Bulletin des lois* (1). » L'auteur de l'amendement considérait que la publicité de ces ordonnances serait à elle seule un frein puissant aux demandes de suppléments de crédits : « En 1816, disait-il, le ministre de la guerre,duc de Feltre a dépassé son crédit de 30 millions. Un tel scandale ne serait pas arrivé si le ministre eût été obligé d'obtenir des ordonnances d'excédent et de les faire inscrire au *Bulletin des lois.* » M. Louis acceptait au moins la seconde partie de la rédaction; mais, sur l'insistance des ministres des finances et de la justice, l'amendement fut rejeté en bloc.

Le même sort fut réservé à un amendement dû à M. Devaux et formulé en ces termes : « 1° L'obligation, imposée à chaque ministre par l'art. 151 de la loi du 25 mars 1817, de se renfermer dans les limites du crédit total qui lui est ouvert, s'appliquera désormais aux chapitres de ce même crédit, tels qu'ils sont établis aux états joints au projet de loi des finances.

« 2° Néanmoins, dans les cas extraordinaires et urgents où il serait indispensable de dépasser le montant d'un chapitre et d'y appliquer les fonds que les ministres jugeront devoir rester libres sur d'autres chapitres, ou de faire des

(1) *Moniteur univ.*, 29 mars 1821, pp. 425, 426 et 427.

dépenses non indiquées au budget, ou d'excéder pour les dépenses y énoncées le crédit total ouvert à chaque ministre, cette infraction devra être autorisée provisoirement par ordonnance spéciale du roi, qui sera communiquée aux Chambres à leur plus prochaine session : celles-ci statueront s'il y a lieu d'accorder la loi d'indemnité (1). » La question de la spécialité marchait de pair, on le voit, avec celle des crédits additionnels. Dans un excellent discours, M. Devaux soutint son amendement qui fut rejeté (2).

La question n'était qu'ajournée, et quelques années plus tard les garanties ainsi proposées allaient être adoptées. Avant d'y insister, il est intéressant de signaler les cent millions de crédits additionnels demandés par M. de Villèle, pour être affectés aux dépenses urgentes et extraordinaires de l'exercice 1823. La guerre contre l'Espagne, annoncée par le roi à l'ouverture de la session, le 27 janvier 1823, devait engloutir cette somme. La commission chargée d'examiner le projet de loi choisit pour rapporteur M. de Martignac (3). Celui-ci insista sur l'utilité et la convenance de l'entreprise; il rendit hommage à la correction des voies et moyens proposés dans le projet. La discussion, entièrement politique, est restée célèbre dans les annales parlementaires par le vote d'exclusion prononcé contre M. Manuel. La

(1) *Moniteur univ.*, 20 avril 1822, pp. 616 à 620. Rapp. Calmon, *op. cit.*, tome I, p. 416.

(2) L'orateur se plaint des acquisitions faites sans autorisation en 1816 et 1817 des hôtels de Brienne et de Noailles (1.500.000 fr.), des hôtels de Lorges (1.053.493 fr.); en 1819 des manufactures de Tulle et de Charleville (763.775), en 1820 de l'hôtel de Wagram (896.181 fr.). Voir note 1, *idem*, p. 618. Ces dépenses non prévues nécessitaient soit des ordonnances nouvelles de répartition, soit le plus souvent des ordonnances accordant des crédits supplémentaires.

(3) *Moniteur univ.*, 22 février 1823. Rapp. Nervo, *op.cit.*, tome IV, pp. 33 et 81.

gauche s'abstint dans le scrutin, le projet fut adopté par 239 voix contre 19 (1). Ces 100 millions de crédits étaient couverts, pour une partie, par un excédent de 32.500.000 fr. de ressources laissées disponibles au budget de 1822, balance faite des suppléments de crédits demandés et des crédits sans emploi à annuler.

Parmi les suppléments de crédits pour cet exercice, l'un de 733.000 fr. concernait les travaux de construction du nouvel Opéra élevé en remplacement de celui où avait été assassiné le duc de Berry. Les travaux devaient se monter à 1.800.000 francs. Mais exécutés par régie, à la hâte, sans grande surveillance, ils atteignaient déjà la somme de 2.500.000 fr. La commission, exclusivement composée de membres de la droite, trouva excellente l'occasion d'envoyer un blâme à l'administration de M. Siméon, collègue du duc de Richelieu. M. Syriès de Mérinhac se fit l'interprète de la commission (2). L'entreprise fut défendue par le ministre de l'intérieur, M. de Corbière. Néanmoins la violation de la loi de 1817 était flagrante. Le crédit primitif avait été dépassé sans autorisation. L'urgence des travaux ne pouvait excuser l'irrégularité. Si la responsabilité matérielle du ministre ordonnateur n'était pas engagée, sa responsabilité morale l'était. Pour témoigner son mécontentement et rappeler les ministres à la stricte observation de la loi, la Chambre, adoptant les résolutions de la commission, refusa le crédit demandé (3). Nulle autre modification ne

(1) Voir *Moniteur univ.*, année 1823, pp. 221, 227, 228, 235, 236, 264, et 266 à 268. Rapp. Calmon, *op. cit.*, tome I^er^, pp. 453 à 459.

(2) *Moniteur univ.*, 9 mars 1823, p. 280, col. 2.

(3) *Moniteur univ.*, année 1823, pp. 308, 315 et 316. — Rapp. Calmon, *op. cit.*, tome I^er^, pp. 461 à 464.

fut apportée au projet du gouvernement. Mais l'exemple donné par la Chambre était excellent en lui-même, s'il ne devait pas changer grand'chose aux faits postérieurs (1).

Les cent millions ainsi alloués furent insuffisants. La loi des crédits extraordinaires de 1823 présentait un chiffre de 207 millions (2), soit 107 millions pour lesquels plusieurs ordonnances royales avaient été rendues en conformité des dispositions de l'article 152 de la loi de 1817. Un seul projet de loi les réunissait pour obtenir la ratification des Chambres. Le rapport fut confié à M. de Martignac (3), déjà rapporteur du projet de loi primitif accordant cent millions. La répartition des 107 millions nouveaux affectait 6 millions aux ministères de l'intérieur et de la marine, 18 millions au ministère des finances, 83 millions au ministère de la guerre. Une pareille somme ne pouvait être octroyée sans un examen minutieux.

Quatre articles attirèrent particulièrement l'attention du rapporteur, savoir :

Vivres.....	40.701.000 fr.
Fourrages	35.890.000 fr.
Chauffage et éclairage.....	2.350.000 fr.
Transports généraux.....	14.160.000 fr.

Cette somme de plus de 93 millions, pour la dépense totale en 1823, ne paraissait pas au rapporteur « dans une proportion naturelle avec la force numérique de l'armée et la durée des besoins ».

(1) Restait à trouver environ 67 millions sur les 100 millions demandés. Le ministre comptait sur un autre excédent de 10 millions prévu sur le budget de 1823 et sur le produit de la négociation d'un crédit de 4 millions de rentes mis à cet effet à la disposition du ministre des finances.

(2) Exactement 207.768.077 fr.

(3) *Moniteur univ.*, 22 juin 1824, p. 839.

Le rapporteur expose dès lors à la Chambre la question connue sous le nom des marchés Ouvrard. Le ministre de la guerre avait bien dès 1822 préparé en vue de la guerre d'Espagne des approvisionnements le long des Pyrénées. Dès l'ouverture des hostilités, des marchés avaient été conclus. Mais le duc d'Angoulême, arrivant à Bayonne, décidé à pénétrer en Espagne, ne trouva rien de prêt. La moitié seulement des vivres nécessaires était réunie; les fourrages faisaient absolument défaut. Vu l'urgence extrême, l'intendant général de l'armée avait passé à la hâte avec le sieur Ouvrard un certain nombre de traités. Ce dernier devait assurer à l'armée vivres, fourrages et transports à prix fixes. L'exécution de ces traités avait été régulière; mais le duc de Bellune, alors ministre de la guerre, présent à Bayonne lors de ces arrangements, n'en avait pas eu connaissance. Et — second fait très grave — une grande partie des approvisionnements rassemblés par le ministre était restée sans emploi; les dépenses engagées l'étaient en pure perte. Enfin, les prix des marchés étaient considérés comme exagérés. Néanmoins, vu l'urgence de la situation, le rapporteur concluait à l'adoption du projet. « L'événement a justifié ce que la nécessité avait fait admettre, » disait-il (1).

La discussion s'ouvrit le 28 juin 1824 (2). Portée d'abord sur le terrain politique par M. Benjamin Constant, elle reste surtout financière avec le général Foy. Il accuse les ministres d'impéritie et d'imprévoyance, fait ressortir les bénéfices scandaleux réalisés par Ouvrard et conclut au rejet des crédits supplémentaires, le projet « n'étant pas appuyé de pièces

(1) *Ibidem*, p. 842, col. 2.
(2) *Moniteur univ.*, 29 juin, p. 872.

probantes, ni rédigé dans les formes voulues par l'article 152 de la loi du 25 mars 1817 ». MM. de la Bourdonnaye et Deveaux parlèrent dans le même sens. M. de Martignac et M. de Villèle défendirent les décisions qui avaient été prises. Le marché conclu avec Ouvrard n'avait point reçu, il est vrai, l'approbation du duc de Bellune, ministre de la guerre. Mais les dépenses survenues à la suite de ces marchés avaient été ordonnancées sur sa proposition ou celle de son successeur. Les ordonnances étaient conformes à la loi de 1817. Le ministre les avait annexées au projet de loi en délibération. Rien ne pouvait empêcher la Chambre de les sanctionner. Le projet de loi est, en effet, ratifié par 234 voix contre 69 (1).

La guerre d'Espagne devait être pour le pays la source de nouveaux sacrifices. Les Chambres allaient encore retentir des discussions sur les crédits supplémentaires réclamés à cette occasion. Diverses ordonnances royales avaient ouvert 18.749.268 fr. de crédits supplémentaires pour faire face à des services extraordinaires en 1825. 10.800.000 fr. étaient nécessités par le séjour de nos troupes en Espagne. Le surplus concernait : d'une part, les dépenses du sacre, pour lequel une loi avait cependant accordé 6 millions ; d'autre part, l'achat d'un local pour le ministère des cultes. M. Breton, rapporteur (2), ne peut s'empêcher, au sujet de cette dernière dépense, de protester contre ces acquisitions d'immeubles avec les deniers de l'État sans avoir obtenu l'assentiment préalable des Cham-

(1) *Moniteur univ.*, 1er juillet 1824, p. 883. — Calmon, *op. cit.*, tome II, p. 58, indique seulement 224 voix pour l'adoption. Il y a là une faute d'impression. Rapp. Nervo, *op. cit.*, tome II, pp. 196 et suiv.

(2) *Moniteur univ.*, 3 mai 1826. Supp., p. 646.

bres. Il n'y a pas là en tout cas, fait-il remarquer, le caractère d'urgence prescrit par l'article 152 de la loi de 1817. M. Casimir Périer appuya ces très justes réclamations, observant combien « ces abus présentent un caractère de gravité plus fâcheux lorsqu'ils émanent du ministre des affaires ecclésiastiques chargé de former, d'éclairer notre jeunesse » (1). Sans plus de débats, les crédits furent alloués. Ils ne devaient pas être suffisants. Il fallut recourir à l'ouverture, par ordonnance royale, de 25.686.328 fr. de crédits nouveaux (2). Au point de vue des principes, relevons dans le rapport présenté à la Chambre des députés les singularités signalées en particulier dans le budget des affaires ecclésiastiques comme dans celui de la guerre. Les ministres couvraient les déficits de certains chapitres par les excédents disponibles sans autre justification que leur propre convenance personnelle. Le ministre de la guerre faisait bien rectifier à la fin de l'année par une seule et même ordonnance les crédits de chaque chapitre, conformément à la dépense réellement effectuée; mais quelques-uns de ses collègues ne se donnaient même pas cette peine. Seuls, les ministres des finances et de l'intérieur procédaient régulièrement. Ils demandaient des crédits supplémentaires pour les chapitres en déficit; ils proposaient des annulations pour les chapitres trop largement pourvus. La commission approuvait seulement ce dernier mode de comptabilité.

Nous pouvons remarquer une fois de plus combien était

(1) *Moniteur univ.*, 4 mai 1826, pp. 650 à 652. Rapp. Calmon, *op. cit.*, tome II, pp. 211 et 212.

(2) Rapport de M. Bonnet de Lescure. *Moniteur univ.*, 20 avril 1827. IIe Suppl. et texte de la loi *Moniteur univ.*, 11 juin 1827, p. 953.

liée intimement à la spécialité la question des crédits additionnels (1). Cependant la corrélation n'est pas aussi intime que beaucoup le croyaient à cette époque. Etablir une spécialité plus grande n'était pas remédier d'une façon radicale à l'abus des crédits supplémentaires. Dans la discussion, M. Labbey de Pompières déplore le peu d'efficacité des règles posées en 1817 : « Les art. 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817, dit-il, avaient pour but de borner les profusions ; ils en sont devenus la source. La loi avait admis les excès de dépense sur les crédits comme exception : les ministres en ont fait la règle ; et ceux de 1825, fidèles aux précédents, ne s'élèvent qu'à 52 millions. Ainsi ceux-là même qui tonnaient contre tel ministre qui s'était permis de ne *considérer son crédit que comme un fort acompte*, n'hésitent point à suivre ce scandaleux exemple. Et la Chambre le tolère ! Que dis-je ? Elle s'associe à ce scandale par l'approbation qu'elle donne chaque année à une prodigalité sans excuse ; et c'est à elle que le peuple doit reprocher sa gêne ou sa misère, puisqu'une seule mesure suffirait pour arrêter les ministres dans leurs profusions. Ce moyen est la spécialité (2). » Nous constaterons par la suite que la spécialité, excellente à tous points de vue, n'a pas eu malheureusement pour conséquence d'arrêter le flot des crédits additionnels. Benjamin Constant présente également un chaleureux plaidoyer en faveur de la spécialité. Le général Sébastiani demanda à la Chambre « de refuser tout crédit supplémentaire qui n'aurait pas été justifié par

(1) Voir le rapport à la référence ci-dessus. Rapp. Calmon, *op. cit.*, tome II, pp. 262 à 265.

(2) *Moniteur univ.*, 27 avril 1827. Suppl., p. 681.

l'urgence de la dépense et par l'impossibilité de la prévenir ». Il appuyait ces mots par un exemple pris dans le ministère de la guerre : vingt-quatre escadrons de cavalerie légère avaient été remplacés par quarante-quatre de grosse cavalerie, sans que la Chambre eût été saisie au préalable des suppléments de crédits nécessaires à cette transformation (1). M. de Villèle, qui, dans son propre ministère, avait procédé régulièrement, essaya la justification des agissements de ses collègues et critiqua la spécialité. M. de Berbis ne partage pas davantage la confiance de ses autres collègues dans la spécialité, et tout en déclarant voter le projet, il déclare « émettre expressément le vœu que dorénavant il soit pris des mesures efficaces pour que des crédits supplémentaires ne viennent pas augmenter les dépenses (2) ».

L'auteur ne se faisait peut-être pas lui-même grande illusion sur l'efficacité de son vœu. A peine les crédits supplémentaires nécessaires pour l'exercice 1825 étaient-ils votés que ceux réclamés pour 1826 entraient en discussion. M. de Saint-Chamans présenta son rapport dans la séance du 19 avril 1827 (3). Dès les premiers mots, il constate « que les reproches adressés aux crédits supplémentaires de 1825

(1) *Moniteur univ.*, 28 avril 1827, supp., p. 688. Rapp. Nervo, *op. cit.*, tome IV, pp. 79 à 88.

(2) *Idem*, p. 690.

(3) *Moniteur univ.*, 20 avril 1827, III[e] supp., p. 6. Le montant de ces crédits s'élevait à ..... 18.693.000 fr.

Savoir :

ministère des affaires étrangères....	2.289.000
ministère de la guerre.....	13.904.000
ministère de la marine.....	2.500.000

Ces crédits devaient être d'ailleurs insuffisants ; 13 millions furent encore nécessaires. Rapp. Calmon, *op. cit.*, tome II, pp. 262 à 269 et 327 ; Nervo, *op. cit.*, tome IV, pp. 92 à 94, et *Moniteur univ.*, 1[er] mai 1827, p. 701 et p. 702 discours du général Sébastiani.

étaient encore mérités par ceux de 1826, comme ils l'avaient été également pour les années antérieures ». Mais la commission dont il est l'organe s'est appliquée à rechercher les causes de ce désordre et à indiquer le remède. Or l'exécution de l'art. 152 est incompatible avec l'exécution de l'art. 151. C'est ce qu'une analyse des divers crédits votés dans le budget montrera facilement. Il en existe trois genres différents :

1° Les crédits pour les dépenses fixes (rentes perpétuelles, traitements fixes). Ici on vote à la fois le service et la dépense. Il ne peut se trouver en résultat que des différences insignifiantes ;

2° Les crédits pour les objets auxquels on ne consacre qu'une somme fixe : « c'est une espèce de forfait avec l'administration », « c'est un véritable abonnement. » Ici on ne vote point le service, on ne vote que la dépense (travaux publics) ;

3° Les crédits destinés à des services qu'il faut faire, mais dont la dépense ne peut être évaluée d'avance d'une manière précise (frais de justice, primes). On vote le service et non point la dépense.

Il en résulte que dans les deux premiers cas il ne peut y avoir lieu à demander des suppléments de crédits que dans des occasions véritablement extraordinaires et urgentes, ce qui remplit le vœu de la loi de 1817. Mais dans le troisième cas, que peut faire le ministre ? L'art. 151 lui défend d'excéder le montant de son crédit. Il demandera un supplément au ministre des finances. Mais l'art. 152 interdit à celui-ci d'autoriser le paiement excédent, hors des cas extraordinaires, et il s'agit d'un service ordinaire.

Quels sont les remèdes?

Le premier consiste à ne faire figurer les crédits de la troisième catégorie au budget que pour mémoire. Le remède serait évidemment pire que le mal : car le total du budget serait inconnu et ne pourrait donner aucune idée des dépenses à faire.

Un second procédé tout opposé au précédent ne serait guère meilleur. On mettrait un chiffre devant ces chapitres, mais ce serait un maximum jamais atteint. L'évaluation du service serait *enflée* au point que jamais la dépense ne parviendrait à l'épuiser. Les inconvénients sont aussi déplorables que dans le premier cas. Le chiffre total du budget se trouvera inexact et excessif. De plus, les virements seront facilités. Bien plus, ce prétendu remède ne remédie à rien. Pour 1825, les primes à l'importation et à l'exportation étaient évaluées à 2.500.000 fr. Quel chiffre faut-il inscrire dans notre système pour éviter tout crédit supplémentaire de ce chef? Le doubler? C'est déjà beaucoup! Soit 5 millions. Or ces primes se sont élevées, cette année-là, à 9.683.250 francs. Le but ne serait donc même pas atteint avec ce procédé, abstraction faite des autres inconvénients.

Par suite, il suffit de s'en tenir au système pratiqué jusqu'alors, en l'appliquant à toutes les hypothèses. Un crédit rentre-t-il dans les deux premières catégories, et son évaluation est-elle reconnue insuffisante au milieu de l'année : le ministre sollicite du roi une ordonnance. Toutes ces ordonnances sont réunies et présentées aux Chambres à la session suivante pour être converties en lois, conformément à l'article 152 : c'est l'objet de la *loi des crédits supplémentaires*.

Pour les crédits de la troisième catégorie, une première évaluation est faite au budget. Si elle est insuffisante, les ministres sollicitent une ordonnance du roi comme ci-dessus. Mais ces ordonnances ne sont régularisées qu'un an plus tard par la *loi des comptes*, « qui, en arrêtant définitivement le montant réel des dépenses, reconnaît que le supplément de crédit a été nécessaire pour y faire face ». Dans ce dernier cas les ordonnances qui accordent des suppléments de crédits ne sont que l'exécution des lois existantes. « Le service étant voté par les lois, la somme portée au budget n'est qu'une hypothèse. Ce service doit être fait sans atteindre la somme, s'il est possible, ou en la dépassant, s'il est nécessaire; l'un ou l'autre résultat doit être constaté lors de la loi des comptes et aboutir à une annulation ou à un supplément de crédit; il ne doit donner lieu, dans aucun cas, à un article dans la loi des crédits supplémentaires. »

La seule question est donc de savoir quels crédits rentrent dans la troisième catégorie. Le rapporteur cite les vivres, les fourrages, l'habillement comme soulevant des doutes à cet égard. « Est-ce la dépense de telle somme fixe qui est votée dans ces cas, ou le service qui est voté, sauf à faire compte, après qu'il aura été effectué? » Or pour les vivres et fourrages, c'est le service qui est voté. On ne peut songer à réduire l'effectif suivant le prix des fourrages. Si l'effectif augmente et occasionne un surcroît de dépense, voilà bien une circonstance extraordinaire qui nécessite une nouvelle demande de crédits dans la loi des crédits supplémentaires. Mais si le renchérissement seul des denrées, en dehors de toute question d'effectif, rend la somme allouée insuffisante, le service a été fait tel qu'il a été voté par la Chambre; cette

augmentation de crédits ne doit donner lieu qu'à un supplément de crédit dans la loi des comptes.

Le rapporteur insiste sur les avantages de ce système :

1° Pour toutes les matières de la troisième catégorie, il y aurait toujours lieu, dans la loi des comptes, ou à une annulation de crédits ou à un supplément de crédits ;

2° Les ministres ne reporteraient plus des fonds d'un service à un autre ;

3° Les services reconnus nécessaires seraient toujours exécutés ;

4° Les crédits supplémentaires n'étant plus exigés chaque année pour le service ordinaire, les ministres apporteraient plus de réserve et de scrupule pour les rendre nécessaires ;

5° Les Chambres pourraient veiller davantage à une stricte observation de la loi du 25 mars 1817 sans désorganiser les services.

En résumé, le vœu de la commission était que : « ayant égard aux trois diverses sortes de crédits distingués ci-dessus, le budget contienne : pour les crédits toujours fixes, le vote simultané du service et de la dépense ; pour les crédits qui ne sont qu'un abonnement, le vote de la dépense seulement ; pour les crédits dont l'évaluation ne peut être qu'incertaine, le vote du service particulier, en regardant la dépense inscrite à côté comme un provisoire destiné seulement à compléter par approximation le chiffre total du budget ; enfin que la loi des crédits supplémentaires, ramenée par là à sa véritable destination, reçoive le nom de *loi des crédits extraordinaires*, ce qui aurait le double avantage de séparer distinctement ces sortes de crédits supplémentaires des suppléments de crédits renfermés dans la loi des

comptes (et qui seraient plus justement appelés *compléments de crédits*) et de rappeler par le titre même de la loi les principes qui doivent lui servir de règle (1). »

Nous avons tenu à reproduire complètement ces remarquables conclusions, malgré leur longueur, non seulement parce qu'elles ne rencontrèrent aucune opposition dans les Chambres, mais parce qu'elles contiennent en germe les distinctions actuelles. On sent les progrès accomplis depuis dix ans dans la comptabilité publique, et il n'est que juste de rendre hommage aux hommes qui par leur talent contribuèrent, sinon à fixer les principes en ces matières, du moins à ouvrir la voie aux réformes et à faciliter la tâche de leurs successeurs.

De ces considérations naquit l'ordonnance du 1er septembre 1827, qui établit dans le budget de chaque ministère des sections spéciales devant servir de base aux répartitions annuelles par chapitre. Les articles 3 et 4 de cette ordonnance étaient ainsi conçus :

Art. 3. « Les services extraordinaires et urgents dont la dépense n'aurait pas été comprise dans le montant des crédits spéciaux ouverts à chaque ministère ne pourront être entrepris qu'après avoir été préalablement autorisés par nos ordonnances, pour être ensuite régularisés à la plus prochaine session par des crédits extraordinaires, conformément à l'article 152 de la loi du 25 mars 1817. »

Art. 4. « Les dépenses relatives à des services ordinaires votés par le budget, et qui, par suite de circonstances imprévues, excéderaient le montant des sections spéciales,

(1) Rapp. Sudre, *op. cit.*, tome I, p. 349.

devront être justifiées dans les comptes définitifs de chaque année pour être confirmées par la loi de règlement du budget à titre de crédits complémentaires. »

C'était, on le voit, l'adoption pure et simple des mesures réclamées par le rapporteur de la commission. Quelle fut leur efficacité ?

Nous ne suivrons pas année par année la discussion des crédits supplémentaires devant les Chambres. Nous y retrouverions à peu près toujours les mêmes plaintes. Ne retenons des faits que ce qui est utile pour la théorie elle-même (1). Cependant il est certains incidents restés célèbres dans l'histoire parlementaire de cette époque, qu'il n'est pas possible de ne pas rappeler brièvement.

Les exercices 1827 et 1828 présentent à cet égard des exemples intéressants. 18.296.425 fr. de crédits extraordinaires avaient été ouverts par ordonnances royales en 1827. Trois projets de lois, présentés l'un par le ministre de la guerre, l'autre par le ministre de la marine, le troisième par le ministre des finances, étaient soumis à la ratification des Chambres (2). Un crédit de 2.472.000 fr., demandé pour solder les frais de construction de magasins de fourrage, souleva, tant dans le sein de la commission qu'à la Chambre, les protestations les plus légitimes. Le ministre de la guerre et le ministre des finances avaient une fois de plus violé la loi de 1817.

(1) Il suffit pour connaître ces discussions de se reporter au *Moniteur univ.* Rapp. pour l'année 1827, Calmon, *op. cit.*, tome II, pp. 327 à 333.

(2) Voir rapport de M. Lepelletier d'Aulnay, *Moniteur univ.*, 30 mai 1828, pp. 738 à 740, et discussion du projet de loi, *Moniteur univ.*, 26 juin 1828, IIe suppl., p. 955; 27 juin, pp. 958 à 962 (discours de M. Duvergier de Hauranne et amendement destiné à retrancher 969.200 fr. sur les frais de liquidations de l'indemnité des émigrés). Rapp. Calmon, *op. cit.* pp. 334 à 338.

Les crédits demandés par le ministre de la marine (5.400.000 fr.) ont ceci d'intéressant que les causes qui en ont déterminé l'adoption sont précisément celles qui allaient nécessiter l'expédition et la conquête de l'Algérie. La France avait conclu avec une maison Bacri, d'Alger, une convention par laquelle elle se reconnaissait débitrice d'une somme de 7 millions pour achats de grains. Cette somme avait été régulièrement acquittée, sauf 2.500.000 francs, frappés d'opposition par des créanciers de la maison Bacri. Le dey ayant obligé Bacri à lui céder cette créance, en exigeait le paiement immédiat. Le gouvernement français refusa. Le dey prétendit alors s'opposer à la pêche du corail par nos nationaux sur les côtes de l'Algérie et leur interdit le commerce dans la province de Constantine. D'autres vexations étaient également intervenues. Le blocus d'Alger avait été décidé. Quarante-huit bâtiments avaient été armés à l'extraordinaire. Onze bâtiments de guerre de la régence se trouvaient bloqués dans le port d'Alger. Telle était la situation qui avait nécessité des dépenses extraordinaires et qui allait entraîner des événements considérables pour l'histoire de notre pays.

Ces crédits ne pouvaient donner lieu à discussion. Il devait en être autrement de ceux réclamés l'année suivante. Les débats sur les résultats généraux du budget de 1827 et sur les crédits additionnels nécessaires pour 1828 révélèrent des irrégularités graves. Dans la discussion sur les comptes de 1827 (1), nous relèverons seulement un amendement de M. Duvergier de Hauranne. L'article 152 de la loi de 1817, sur le sens duquel nous avons signalé déjà tant

(1) *Moniteur univ.*, 17 mai 1829, IIe Suppl., pp. 769 et 770.

de discussions, exigeait seulement, suivant l'orateur, qu'on soumît aux Chambres, *à la plus prochaine session*, les crédits supplémentaires dont on avait besoin, quand les Chambres n'étaient pas réunies. Mais dès qu'elles sont assemblées, aucune dépense ne peut être engagée en dehors des crédits déjà votés ou sans une autorisation expresse du pouvoir législatif. Comme la question faisait doute pour quelques-uns, M. Duvergier de Hauranne déposait l'amendement suivant : « Pendant que les Chambres sont assemblées, aucune dépense ne peut être ordonnée sans un crédit législatif (1). »

Le ministre des finances, M. Roy, fit observer que, dans bien des circonstances, l'adoption d'une telle disposition serait contraire aux intérêts de l'État. Il en serait ainsi par exemple pour les préparatifs de guerre, pour certains traités d'alliance ou des conventions de subsides, en cas de disette, de sédition, enfin dans des cas de simple administration, pour l'achat de certains bâtiments. Si les propriétaires des immeubles sont informés à l'avance des intentions du gouvernement, ils se montreront beaucoup plus exigeants. M. Dupin aîné considère que le seul remède efficace contre les crédits additionnels, c'est une loi sur la responsabilité des ministres. L'amendement ainsi combattu fut rejeté (2).

La responsabilité ministérielle, que M. Dupin aurait désiré voir fonctionner plus énergiquement, avait, cette même année, donné lieu à des discussions passionnées à propos de la célèbre affaire de la salle à manger de M. Pey-

(1) *Moniteur univ.*, 18 mai 1829, pp. 773 et 774.

(2) *Moniteur univ.*, 21 mai 1829. Supp., pp. 800 et 801. Rapp. Calmon, *op. cit.*, tome II, pp. 692 à 696.

ronnet. Nous ne la rappellerons ici que pour la part qui rentre dans notre sujet, au point de vue des crédits additionnels irrégulièrement engagés. Les dépenses extraordinaires de 1828 étaient nombreuses elles s'élevaient à 96.753.931 fr., répartis en sept projets de lois. Le rapport unique fut confié à M. Lepelletier d'Aunay (1). Nous laisserons de côté une discussion politique sur l'expédition de Morée, ainsi qu'un débat très court sur deux crédits demandés par le ministre du commerce et le ministre de l'instruction publique (2). Mais il en fut autrement pour deux crédits concernant des travaux exécutés au ministère de la justice. L'hôtel de la place Vendôme était insuffisant pour contenir à la fois l'ha-

(1) *Moniteur univ.*, 28 avril 1829, p. 636, et Suppl., pp. 637 et suiv.

(2) A ce propos nous relevons une légère erreur dans l'ouvrage de M. Calmon, *op. cit.*, tome II, pp. 403 et 404. Les ordonnances portant ouverture de ces deux crédits sont des mois de janvier et mars, époque à laquelle les Chambres étaient réunies. Dans la discussion, certains députés, et en particulier M. Duvergier de Hauranne, exprimèrent le regret qu'on n'eût pas profité de la présence des Chambres pour obtenir leur autorisation. Mais l'importance des crédits n'était pas considérable. Ils furent néanmoins ratifiés. « Il ne pouvait guère en être autrement, déclare M. Calmon, après le rejet de l'amendement de M. Duvergier de Hauranne. » (Il s'agit de l'amendement dont nous avons parlé ci-dessus.) Or il y a là une confusion. La discussion et l'adoption de ces deux crédits se place à la date du *mercredi 6 mai 1829* (v. *Moniteur univ.*, 7 mai, p. 696), dans la discussion sur les sept projets de loi relatifs aux crédits extraordinaires de 1828. L'amendement que nous avons signalé a été présenté par M. Duvergier de Hauranne dans la discussion sur la loi des comptes de 1827 dans la *séance du 16 mai* (v. *Moniteur univ.*, 18 mai, p. 774 et rejeté dans la *séance du* 19. V. *Moniteur univ.*, 21 mai, suppl. p. 801). L'adoption de ces crédits n'est donc pas, comme le dit M. Calmon, une conséuence de cet amendement : l'amendement est postérieur. La confusion faite par M. Calmon provient de ce qu'il a parlé de la loi des comptes de 1827 avant de mentionner l'ensemble des lois sur les crédits supplémentaires de 1828, qui, chronologiquement, devrait être placé auparavant. Nous-mêmes nous n'avons pas suivi l'ordre des dates, préférant réunir tout ce qui concernait l'année 1827 (lois sur les crédits supplémentaires et loi des comptes) avant de passer à l'année 1828. Mais cet ordre, qui nous paraît plus logique, ne doit pas prêter à erreur.

bitation du ministre et les bureaux de l'administration. M. de Peyronnet avait obtenu des Chambres l'autorisation nécessaire pour construire, sur la partie du jardin de l'hôtel longeant la rue Neuve-Luxembourg, un bâtiment destiné aux bureaux. Les crédits avaient été régulièrement votés à cet effet. Les travaux avaient été entrepris ; mais après la construction, un propriétaire voisin, excipant d'un prétendu droit de servitude, fit sommation au garde des sceaux d'avoir non seulement à suspendre les travaux, mais à démolir les constructions faites. D'où procès, qui se termina par une transaction : le ministre s'engageait à payer 65.000 fr. d'indemnité.

D'un autre côté, le ministre fit aménager le second étage de l'hôtel, précédemment occupé par les bureaux, en appartements. Il fit en outre construire une salle à manger et renouvela une partie de l'ameublement. Ces travaux effectués sans devis devaient être imputés sur les fonds de l'administration centrale. C'était absorber pour plusieurs années la dotation de ce chapitre. M. Portalis, successeur de M. de Peyronnet, refusa d'admettre ce procédé. Il fit ouvrir, par ordonnance royale du 20 décembre 1828, un crédit supplémentaire de 179.865 fr. pour solder ces dépenses, et soumit le projet de loi aux Chambres. La commission, par l'organe de son rapporteur, M. Lepelletier d'Aunay, dont nous avons déjà cité le travail, soutint que ces travaux ne rentraient pas dans les cas extraordinaires et urgents prévus par l'art. 152 de la loi du 25 mars 1817. Mais, pour ne pas léser, par un refus, les intérêts des entrepreneurs auxquels des travaux avaient été commandés pour le compte de l'Etat, elle assimila la conduite du ministre à celle d'un mandataire

qui a dépassé ses pouvoirs. Une action en indemnité devait, d'après elle, être intentée à l'ordonnateur. La question de responsabilité prenait ainsi la première place, ce qui faisait dire à M. Duvergier de Hauranne qu'il était particulièrement devenu évident cette année que la discussion sur les crédits supplémentaires est une discussion de responsabilité ministérielle (1). — C'était à la fois une erreur et une maladresse. Une erreur : car si la question de responsabilité du ministre était bien engagée au fond, ce n'était qu'après le rejet pur et simple des crédits demandés. La Chambre se trouvait en face d'une demande irrégulière de crédits additionnels. La sanction était simple : elle n'avait qu'à refuser d'allouer les crédits. Cela est si vrai, que cette solution fut finalement adoptée quandle projet revint de la Chambre des pairs qui n'avait pas voulu s'associer aux résolutions de la Chambre des députés. — C'était en plus une maladresse de porter le débat sur le terrain de la responsabilité ministérielle, car aucune matière n'est plus difficile dans le droit constitutionnel. Encore aujourd'hui, tout est incertain sur ce point. Quelle est la compétence pour mettre en accusation ? Quel tribunal doit statuer ? etc... Autant de questions non résolues encore et qui en 1829 permettaient à la discussion de s'égarer. M. Bourdeau ne manqua pas de le faire remarquer. M. Dupin, très fort dans toute sa discussion sur la violation de la loi de 1817 et l'inefficacité de simples blâmes qui ne rempliraient point le Trésor, perdit pied, quand il aborda la question de responsabilité et de sanction (2). Mais les passions étaient

(1) *Moniteur univ.*, 7 mai 1829, p. 696.

(2) *Moniteur univ.*, 6 mai 1829, pp. 691 et suiv., et 7 mai 1829, pp. 693 à 696.

surexcitées. La Chambre décida d'accorder le crédit demandé, à la charge par le ministre des finances d'exercer une action en indemnité devant les tribunaux contre l'ancien ministre de la justice.

La Chambre des pairs accorda le crédit, mais repoussa l'action en indemnité. La commission eût voulu qu'on réservât expressément la responsabilité prévue par l'article 151 de la loi de 1817 (1). La Chambre des députés se soumit en partie. Elle vota la portion des crédits relative à la transaction, mais rejeta celle qui s'appliquait à la salle à manger et aux travaux d'aménagement (3). Ces travaux furent ultérieurement payés par Charles X sur les fonds du sceau des titres dont le roi avait la disposition.

Toutes ces discussions devaient cependant, à la longue, produire des résultats appréciables. Nous avons signalé les efforts de M. Duvergier de Hauranne pour obtenir par voie d'amendement qu'il fût décidé que, les Chambres étant réunies, il ne serait pas ouvert de crédits supplémentaires en dehors de leur approbation. Il avait échoué en 1828. Les ministres se conformèrent cependant à ses désirs en 1829.

Les difficultés avec la régence d'Alger s'étaient aggravées après l'affront infligé par le dey à notre ambassadeur. En Orient, l'état de choses était tel qu'il justifiait le maintien de nos effectifs. Des dépenses extraordinaires indispensables se présentaient pour l'année 1829. Le consentement des Chambres fut demandé pour autoriser l'ouverture de 52 millions

(1) Rapport de M. de Barante à la Chambre des pairs, *Moniteur univ.*, 17 juin 1829, pp. 1029 à 1032. Discussion à la Chambre des pairs, *Moniteur univ.*, 18 et 20 juin 1829, pp. 1031 à 1049 et 1065 à 1069.

(2) Rapp. Calmon, *op. cit.*, tome II, pp. 404 à 418. Sudre, *op. cit.*, tome II, pp. 6 à 10.

de crédits dans les formes prescrites par l'art. 152 de la loi du 25 mars 1817. Le rapporteur, M. Bertin de Vaux (1), rend hommage au nom de la commission à « cette amélioration constitutionnelle, à ce progrès dans les saines doctrines ». En théorie, tout était donc régulier cette fois. En fait, l'opportunité de certains crédits souleva quelques protestations, et 42. 448.690 fr. furent seulement accordés par la Chambre des députés, après des débats tout politiques (2). A la Chambre des pairs, le comte de Rougé s'éleva contre la mesure qui avait si complètement satisfait la commission de la Chambre des députés. Vous créez, disait-il, une nouvelle espèce de crédits éventuels. C'est là un danger et une inutilité. Inutilité : car le système de la loi de 1817 est suffisant s'il est strictement observé. Danger : car d'une part les ministres seront tentés d'enfler leurs demandes et ils pourront ne pas épuiser leurs crédits, et d'autre part le public sera ainsi initié à des dépenses qu'il serait parfois préférable de tenir secrètes. La critique de l'orateur, exagérée sur certains points, était exacte sur d'autres. Sa confiance dans le sentiment de responsabilité éprouvé par un ministre ordonnateur nous paraît excessive. De plus, les progrès des crédits additionnels suffisaient à montrer le peu d'efficacité des restrictions posées par la loi de 1817. Mais il eût été fâcheux de voir, en effet, s'introduire l'usage des crédits éventuels. L'inconvénient insurmontable de ces crédits est l'impossibilité absolue de fixer à l'avance leur montant exact et de présenter aux Chambres des éléments suffisants d'appréciation. Mais le ministre des finances,

(1) *Moniteur univ.*, 2 juin 1829. Supp., pp. 881 et 882.
(2) *Moniteur univ.*, 11 et 12 juillet 1829.

M. Roy, n'eut pas de peine à vaincre les scrupules du préopinant. La présentation du projet n'était pas une innovation complète puisqu'une loi du 17 mars 1823 avait ouvert 100 millions de crédits éventuels pour la guerre d'Espagne. Le ministre considérait que, « dans tous les cas où l'intérêt de l'État n'imposerait pas aux ministres une réserve nécessaire, leur devoir serait toujours de s'adresser aux Chambres, quand elles seront assemblées, pour obtenir les moyens de subvenir à des dépenses extraordinaires (1) ».

M. le comte de Saint-Romans, devant l'importance de cette déclaration, insista pour qu'elle fût reproduite textuellement au procès-verbal. Satisfaction lui fut donnée, et le projet réunit 111 voix contre 8.

La législation positive était donc précédée par la reconnaissance de pratiques, de coutumes qui, se précisant, eussent amené, probablement d'une manière assez rapide, la ratification d'un texte. Les événements politiques allaient retarder ce moment.

§ 2. — *De 1830 à 1852.*

La révolution de 1830 allait-elle mettre à néant les déclarations ci-dessus rapportées de M. Roy? Au lieu d'espérer de nouveaux progrès, devait-on craindre un nouveau recul? Une ordonnance royale du 30 novembre 1830 pouvait, au premier abord, le faire croire. Mais une loi du 21 avril 1831 vint bientôt dissiper les inquiétudes.

(1) *Moniteur univ.*, 28 juillet 1829, pp. 1345 et 1346. Rapp. Calmon, *op. cit.*, tome II, pp. 458 à 464.

L'ordonnance du 30 novembre 1830 soulevait d'ailleurs, il faut s'empresser de le dire, de bien plus graves et plus légitimes protestations. Il s'agissait de la fameuse question de l'indépendance de Haïti, reconnue en 1825, moyennant le paiement d'une indemnité de 150 millions, payable par cinquièmes au profit des propriétaires dépossédés. Le gouvernement de l'île dut recourir à la voie de l'emprunt pour acquitter cette somme. Il créa des obligations portant intérêt et remboursables par annuités. Emises à 1000 fr., elles furent soumissionnées au prix de 800 fr., par une compagnie où se rencontraient MM. Laffitte et de Rothschild. Le gouvernement haïtien n'ayant pas rempli ses engagements, M. de Villèle accorda aux soumissionnaires sur leur demande la garantie du gouvernement français.

M. Roy, successeur de M. de Villèle, avait refusé la continuation de cette garantie. Mais M. de Chabrol, qui le remplaça, fit rendre par le roi, le 29 novembre 1829, une décision confirmant la garantie, mais renvoyant à cinq ans son exigibilité. On espérait dans ce délai négocier avec Haïti ou obtenir des Chambres les crédits nécessaires.

Or M. Laffitte qui, après la Révolution, prit, le 2 novembre 1830, le ministère des finances avec la présidence du Conseil, se fit autoriser, par une ordonnance royale du 30 novembre, à payer aux adjudicataires de l'emprunt d'Haïti la somme de 4.848.905 fr. à laquelle s'appliquait la garantie. Cette ordonnance n'avait pas été publiée. Le paiement s'effectua d'une manière aussi irrégulière que l'était le titre originaire lui-même. Mais le compte général de l'administration des finances pour 1831, puis le rapport de la cour des comptes avaient réclamé contre ces agissements. On

avait dû se décider à soumettre aux Chambres, sous forme de ratification, les sommes engagées en 1830. Le rapporteur de la loi portant règlement définitif des comptes de l'exercice 1830, M. Passy, présenta très nettement la situation et invita la Chambre, au nom de la commission, à refuser son approbation à cette ordonnance, qui, « en présence des Chambres qui ne sont ni consultées, ni mises en mesure de discuter la question, commande de plein vouloir une dépense de 4.848.905 fr., non créditée par la loi de finances (1). » De plus, « ces ministres, qui, sans le concours des Chambres, ont donné, confirmé et fait exécuter une garantie qui a constitué une dépense », ont agi en dehors de toute « nécessité d'un ordre exceptionnel à laquelle le bien de l'Etat leur prescrivit d'obéir ». La loi du 25 mars 1817 était violée d'une façon directe et formelle.

M. Laffitte monta à la tribune pour se défendre. M. Salverte lui apporta le concours de son amitié (2). La question se compliquait d'une autre irrégularité à la charge de M. de Montbel. La Chambre des députés finit par approuver les comptes de 1830, « y compris le paiement de 4.848.905 fr. irrégulièrement autorisé par l'ordonnance du 30 novembre 1830, laquelle est admise à raison de la gravité des circonstances (3) ».

On revint heureusement à des principes plus sages en 1831.

(1) Rapport de M. Passy, *Moniteur univ.*, 7 février 1833, pp. 306 à 308.

(2) *Moniteur univ.*, 12 février 1833, pp. 352 à 358. *Idem*, 13 février, pp. 366 à 368. Le *Moniteur* déclare que l'amendement rapporté au texte et dû à M. Giraud est adopté à une très petite majorité. Le rapporteur lui-même avait fini par déclarer que, du moment que le principe était réservé, la commission ne s'opposait pas à l'amendement.

(3) Rapp. Sudre, *op. cit.*, tome II, pp. 148 à 155.— Calmon, *Histoire parlementaire des finances sous la Monarchie de Juillet*, tome I, pp. 381 à 388.

Trois ordonnances des 2, 6 et 29 février 1831 avaient ouvert au ministre de la guerre 47 millions de crédits extraordinaires. La situation de l'Autriche en Italie détermina M. Casimir Périer à demander aux Chambres l'ouverture d'un nouveau crédit extraordinaire éventuel de cent millions. Une loi du 25 avril 1831 sanctionna cette demande et autorisa le gouvernement, en cas de nécessité, dans l'intervalle des sessions, à ouvrir dans ces limites, par ordonnance royale, des crédits extraordinaires.

Néanmoins les premières années de la monarchie de Juillet furent mauvaises au point de vue financier. Les budgets n'étaient pas votés régulièrement. Le régime des douzièmes provisoires, qui avait si heureusement disparu, semblait s'implanter de nouveau. Les déficits parurent un instant fort menaçants. En 1833, on ouvrit aux ministres un crédit extraordinaire de 167 millions à réaliser au moyen de ventes de bois ou d'émission de rentes (1). Heureusement les progrès financiers ne tardèrent pas à venir conjurer le péril. La loi du 29 janvier 1831 avait substitué dans le vote du budget, au vote par sections, le vote par chapitre.

Art. 11 : — « Le budget des dépenses de chaque ministère sera à l'avenir divisé en chapitres spéciaux ; chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs et de même nature. La même division sera suivie dans la loi des comptes (2). »

(1) Il est juste d'ajouter que, tout compte fait des annulations et des crédits additionnels, les dépenses n'excèdent que de 8 millions les prévisions ; les recettes ordinaires présentèrent un accroissement de 18 millions ; les dépenses furent inférieures de 28 millions aux ressources de toute nature.

(2) Art. 12. « Les sommes affectées par la loi à chacun de ces chapitres ne pourront être appliquées à des chapitres différents. Toutes dispositions contraires sont abrogées. » L. 29 janvier 1831. *Moniteur univ.*, 1er février 1831, p. 211.

Cette spécialité plus grande devait-elle tarir, comme l'espéraient certains orateurs de la Restauration, la source des crédits additionnels? Les mesures prises en 1833 montrent l'inefficacité de la spécialité à notre point de vue.

Le projet de loi relatif aux crédits supplémentaires demandés sur l'exercice 1832 donna au ministre des finances, M. Humann, l'occasion de provoquer quelques réformes utiles (1). Nous avons rapporté plus haut les distinctions faites entre les divers crédits additionnels. Jusqu'alors les Chambres avaient à ratifier ces crédits de deux façons différentes. Chaque année elles avaient à s'en occuper une première fois dans la loi portant règlement des comptes d'un exercice antérieur. Une seconde loi groupait les différentes ordonnances rendues par le roi dans l'intervalle des sessions ou même parfois dans la session précédente. Cette loi, dite des crédits supplémentaires, devait être présentée aux Chambres « à leur plus prochaine session », suivant les prescriptions des articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817 et de l'article 21 de la loi du 27 juin 1819. « Une distinction, continuait le ministre, a été faite entre les ordonnances qui se rattachaient à des services portés au budget avec des allocations insuffisantes et celles qui avaient pour objet de pourvoir à des dépenses extraordinaires et imprévues. On a pensé qu'à

(1) *Moniteur univ.*, 11 janvier 1833, pp. 63 et suiv. Le projet de loi demandait 53.945.948 fr. dont :

Ministère des finances = 19.764.913 fr.	crédits extraordinaires	586.052 fr.
	crédits complémentaires	19.178.861
Ministère de la guerre = 31.942.600 fr.	crédits extraordinaires	25.280.000
	crédits complémentaires	6.662.600
La Chambre vota crédits supplémentaires		24.925.461 fr.
crédits extraordinaires		28.021.870 fr.
Total		52.947.331 fr.

celles-ci seulement s'appliquait la disposition de l'article 152 de la loi de 1817, et qu'à l'égard des autres il suffisait de soumettre aux Chambres, par la loi des comptes, les modifications qu'elles apportaient à la fixation primitive des crédits. Dans ce système, qui ne s'appuie que sur l'ordonnance de 1827, la dépense est consommée avant le vote législatif, et les Chambres se trouvent dans l'alternative, également fâcheuse, ou d'accuser le ministre dont la responsabilité est engagée, ou de consacrer des dépenses que, averties à temps, elles eussent peut-être arrêtées dans leur développement. »

Le ministre considère que les articles 151 et 152 de la loi de 1817 se rattachent l'un à l'autre. Les distinctions qu'on a voulu établir n'existent pas. D'ailleurs, il faut se reporter à l'époque de la loi. A ce moment, la spécialité n'était guère rigoureuse. Les virements étaient faciles d'un chapitre à un autre. Il n'en est plus ainsi avec une spécialité sévère. Toute économie sur un chapitre doit donner lieu à une annulation de crédit. Tout excédent des dépenses doit de même entraîner l'ouverture de crédits supplémentaires. En tout cas, concluait avec juste raison le ministre, si la coutume actuelle doit être maintenue, disons-le nettement dans un texte de loi, car il ne suffit pas de l'ordonnance de 1827 pour infirmer la loi de 1817 : « La rigidité salutaire des Chambres, en matière de dépenses publiques, n'admet pas de règles vagues et sujettes à des interprétations diverses. » Mais le ministre espérait bien que les Chambres le suivraient dans le maintien des vrais principes. Dans son projet il confondait toutes les ordonnances ayant ouvert des crédits supplémentaires.

La commission se rangea à cet avis. Le comte Lepeletier

d'Aulnay, rapporteur, mit en relief tous les inconvénients des errements suivis (1). Ajourner l'examen des crédits supplémentaires à l'époque du règlement définitif de l'exercice par la loi des comptes, c'est-à-dire deux ou trois ans après que les faits sont consommés, c'est rendre cet examen illusoire, ouvrir la porte à tous les abus et rendre tout à fait mensongère cette fiction morale de la responsabilité ministérielle. Les hommes du pouvoir et la Chambre contemporaine de leurs actes sont le plus souvent disparus.

Le système proposé par la commission fut vivement critiqué à la Chambre par MM. Duprat et Rihouet (2). Ils considéraient comme une complication inutile la création de crédits dits supplémentaires à côté des crédits extraordinaires et complémentaires existant déjà. Les crédits complémentaires ne sont-ils pas inévitables? Ne faut-il pas attendre la clôture de l'exercice pour savoir à quel taux se montent les insuffisances des crédits votés? Le ministre et le rapporteur triomphèrent de cette objection. La loi fut soumise à la Chambre des pairs.

Le duc Decazes en fut nommé le rapporteur. Il signala, après le ministre, une contradiction dans la législation en vigueur. Aux termes de la loi de 1817, le ministre des finances ne pouvait sous sa responsabilité personnelle autoriser les paiements au-delà des crédits primitifs que pour des cas extraordinaires et urgents et en vertu d'ordonnances

(1) Rapport du comte Lepeletier d'Aulnay. *Moniteur univ.*, 27 février 1833, pp. 529 et suiv.

(2) *Moniteur univ.*, 13 mars 1833. Supp., pp. 685 à 687. M. Duprat déposa dans la séance du 12 mars un amendement tendant à consacrer législativement les prescriptions de l'ordonnance de 1827. Après l'avoir développé, il déclara adopter le texte présenté par M. Rihouet, texte d'ailleurs très voisin. Il fut repoussé. *Idem*, pp. 688 et 689.

à convertir en lois à la plus prochaine session des Chambres, tandis que, d'après la loi de juin 1819, il restait étranger à l'examen et à l'accomplissement de toutes ces conditions qui n'étaient imposées qu'aux ministres ordonnateurs de la dépense. Il proposa dès lors d'établir à côté de la responsabilité du ministre ordonnateur, celle du ministre des finances (1). M. Roy combattit cette rédaction. Admise dans la Chambre des pairs, elle fut rejetée par la Chambre des députés (2). En définitive, la loi du 24 avril 1833 contenait, à l'égard des crédits additionnels, les dispositions suivantes :

Art. 3. — « Les dispositions de l'article 152 de la loi du 25 mars 1817 sont applicables aux suppléments de crédits demandés par les ministres pour subvenir à l'insuffisance dûment justifiée d'un service porté au budget et dans les limites prévues par la loi. »

Art. 4. — « A l'avenir, les ordonnances du roi, qui, en l'absence des Chambres, auront ouvert aux ministres des crédits, à quelque titre que ce soit, ne seront exécutoires pour le ministre des finances qu'autant qu'elles auront été rendues sur l'avis du Conseil des ministres; elles seront contresignées par le ministre ordonnateur. Ces ordonnances seront insérées au *Bulletin des lois.* »

Art. 5. — « Les ordonnances des crédits ouverts en vertu des articles ci-dessus seront réunies en un seul projet de loi pour être soumises par le ministre des finances à la sanction des Chambres dans leur plus prochaine session et avant la présentation du budget.

(1) *Moniteur univ.*, 16 avril 1833, pp. 1062 et 1063.

(2) Discussion à la Chambre des pairs. *Moniteur univ.*, 20 avril 1833, pp. 1112 à 1115. Rapp. Calmon, *op. cit.*, tome I, pp. 366 à 379.

« L'article 21 de la loi du 27 juin 1819 est abrogé. »

Le duc Decazes avait terminé son rapport par ces mots : « Si, par impossible, tant de précautions pouvaient n'être pas encore suffisantes, ce ne serait plus la prévoyance des lois qu'il faudrait accuser, mais la faiblesse des Chambres, inhabiles ou impuissantes à les faire exécuter ; car, il ne faut pas se le dissimuler, ces prescriptions, mesures de défiance contre les ministres, ne le sont pas moins contre les Chambres mêmes à qui les moyens de contrôle ont bien moins manqué que la ferme volonté de les appliquer (1). »

Or, l'année n'était pas expirée : le 18 avril 1834, M. Calmon, rapporteur du budget du ministère des finances pour 1835, déclarait que la commission de finances trouvait le système incomplet (2). Le rapporteur n'ose pas toucher « aux formes réglées il y a un an ». Mais ne conviendrait-il pas d'apporter plus de précision dans l'énumération des cas dans lesquels les crédits peuvent être ouverts par simple ordonnance? Les termes de la loi de 1817 sont trop vagues. Par suite, il proposait l'insertion dans le budget de deux articles. Réapparaissait alors la distinction déjà signalée entre

(1) Voir, sur la première application de la loi du 24 avril 1833, le rapport de M. Pelet (de la Lozère), *Moniteur univ.*, 21 février 1834, p. 373, sur le projet de loi relatif aux crédits supplémentaires et extraordinaires de 1833, et Calmon, *op. cit.*, tome II, pp. 80 à 84.

Nous ne pouvons rapporter année par année les discussions qui se sont élevées dans les Chambres sur les crédits additionnels. Mais nous signalerons autant que possible les références soit au *Moniteur universel*, soit aux ouvrages spéciaux auxquels on pourra se reporter pour connaître ces débats, ou du moins les plus intéressants d'entre eux.

(2) *Moniteur univ.*, 21 avril 1834, pp. 979 et 980. La publication faite, sans nom d'auteur, par le ministère des finances sur les crédits supplémentaires p. 11, met les paroles rapportées au texte dans la bouche du comte Duchâtel. Le *Moniteur univ.*, à la référence ci-dessus, indique le rapport comme émanant de M. Calmon. D'après le *Moniteur* du 22 avril 1834, p. 998, ce rapport a seulement été « préparé » par M. Duchâtel avant son entrée au ministère.

« les services votés dont la dépense essentiellement variable peut ne pas répondre aux évaluations de la loi, et les allocations fixes dans lesquelles la loi doit se renfermer ». Or « il est évident que la faculté d'augmenter par ordonnance les crédits des chapitres du budget ne doit s'appliquer qu'aux dépenses de la première catégorie; ce sont là les crédits qu'on appelle à proprement parler *supplémentaires*..... Le crédit supplémentaire n'est, en pareille circonstance, que l'exécution de la loi. »

« Il n'en est pas de même des allocations fixes; pour toute cette partie du budget, les crédits supplémentaires ne peuvent pas être autorisés. La loi, en effet, a prononcé et la loi doit être obéie. En vain dira-t-on que la dépense qu'il s'agit de permettre est utile. Pour que dans notre ordre constitutionnel une dépense puisse être faite, il ne suffit pas qu'elle soit utile; il faut encore que les Chambres l'aient votée. Si donc l'administration croit la dépense bonne, qu'elle attende à une prochaine session et qu'elle vienne solliciter l'approbation des Chambres; mais quand les Chambres, en connaissance de cause, ont réglé un service, il ne doit pas être au pouvoir de l'administration d'étendre ce service de sa propre autorité. Si l'on admettait le principe contraire, le budget cesserait d'être une loi, et les plus hautes prérogatives des Chambres seraient mises à néant. »

Nous avons rapporté ces paroles, car elles contiennent une critique très juste et très précise des habitudes ministérielles, qui durent d'ailleurs encore. Le plus souvent, les ministres s'évertuent à persuader les Chambres de l'utilité des dépenses effectuées au moyen des crédits additionnels. Or, la question n'est pas là. Si les dépenses sont utiles,

c'était au ministre à le prévoir lors de la présentation du budget; si elles ne l'étaient pas à cette époque et qu'elles le soient devenues, c'est au moment du vote du budget de l'exercice suivant qu'il faudra en proposer aux Chambres l'introduction. Hors de là, il faut, d'une part, nécessité; de l'autre urgence pour motiver des dépenses non approuvées législativement. Mais on sortirait ici de la sphère des crédits supplémentaires pour entrer dans la catégorie des crédits extraordinaires. Or, pour les premiers, la commission de 1833 proposait de préciser les services dotés d'une manière définitive et les chapitres sur lesquels on pourrait ouvrir des crédits supplémentaires. La détermination limitative de ces derniers serait faite chaque année dans le budget. En conséquence, le texte suivant était soumis aux Chambres : « La faculté d'ouvrir, par ordonnance du roi, des crédits supplémentaires, accordée par l'article 3 de la loi du 24 avril 1833, pour subvenir à l'insuffisance dûment justifiée d'un service porté au budget, n'est applicable qu'aux dépenses concernant un service voté et dont la nomenclature suit. » Vient ensuite par ministère l'énumération des diverses dépenses pour lesquelles les crédits supplémentaires sont autorisés. La liste pourra être revisée tous les ans, augmentée ou réduite, selon le nombre et la nature des chapitres qui composeront la loi des dépenses (1).

Le rapporteur reconnaissait ensuite que, le budget voté, des circonstances nouvelles et imprévues pouvaient survenir. L'administration ne peut être désarmée devant elles. « Les gouvernements constitutionnels ne doivent pas avoir

(1) Voir à l'annexe la nomenclature adoptée à cette époque, rapprochée de celle votée pour l'année 1900.

moins de force que les gouvernements absolus, et les garanties que la nation a droit de réclamer ne doivent pas tourner au détriment de la puissance de l'État. Les crédits extraordinaires trouvent ici leur place.

Qu'est-ce qu'un crédit supplémentaire? Qu'est-ce qu'un crédit extraordinaire ? « Il y a crédit supplémentaire, dit l'auteur du rapport, quand il s'agit d'une dépense relative à l'exécution d'un service déjà voté, sans modification dans le service lui-même; il y a crédit extraordinaire quand la dépense a pour objet ou la création d'un service nouveau ou l'extension d'un service inscrit dans la loi de finances au-delà des bornes déterminées par cette loi. »

A quelles conditions les crédits extraordinaires pourront-ils être ouverts? La loi de 1817 répond : dans les cas extraordinaires et urgents. La commission de 1833 demandait que « cette nécessité n'ait pas pu être appréciée lors du vote du budget ». — « Si le gouvernement n'a pas sollicité le vote des Chambres en temps utile, c'est sa faute; s'il l'a sollicité sans l'obtenir, il ne peut pas lui être permis de s'en passer. C'est à tort que l'on alléguerait l'urgence: il est de la nature de l'urgence d'être soudaine et inattendue, et si l'on a résisté aux motifs produits en faveur de la dépense pendant que les Chambres étaient assemblées, c'est qu'il n'y avait pas de périls dans le retard. Nous en dirons autant de la nécessité ; il n'y a pas de nécessité véritable quand on peut différer de s'y soumettre. Quant à l'utilité, quelque grande qu'elle soit, jamais elle ne justifie une dépense ordonnée sans le concours des Chambres. » Le rapporteur ne faisait d'exception que pour certains secrets, tels les préparatifs de guerre. La raison d'État excusait tout.

En conséquence, la commission proposait l'article suivant : « La faculté, accordée par l'article 152 de la loi du 25 mars 1817, d'ouvrir un crédit par ordonnance du roi pour des cas urgents et extraordinaires, est applicable seulement à des services qui ne peuvent pas être prévus et réglés au budget (1). »

Ces deux articles furent adoptés, sauf très légères modifications dans la nomenclature, par la Chambre des députés. C'est avant de donner lecture de ces articles que le président, M. Dupin, prononça un mot qui fit fortune et que tous les auteurs ont depuis appliqué à l'envi aux crédits additionnels : « Il reste (à voter), dit-il, des articles additionnels qui sont très importants, car ils ont pour objet de mettre un terme à ce que j'appellerai la *plaie* des crédits supplémentaires (2). »

A la Chambre des pairs, ces articles furent également admis, malgré quelques observations de M. Roy, rapporteur (3).

Dans la séance du 30 décembre 1834, le ministre des finances déposa sur le bureau de la Chambre des députés un projet de loi concernant l'allocation, pour l'exercice 1834, de crédits extraordinaires et supplémentaires s'élevant à 11.426.074 fr. Par contre, le chiffre des annulations était de 12.179.000 fr., d'où un excédent en plus de 752.926 fr. Mais, en outre, en exécution de la loi du 23 mai précédent,

(1) A la Chambre on ajouta, pour plus de clarté, sur la proposition du président : « ... et à la charge de se conformer aux dispositions des articles 4, 5 et 7 de la loi du 24 avril 1833. »

(2) *Moniteur univ.*, 25 avril 1834, III[e] Suppl., pp. 1027 et 1028. Voir aussi *Moniteur univ.*, 26 avril, II[e] Supp., p. 1037.

(3) *Moniteur univ.*, 18 mai 1834, Supp., pp. 1279 et 1280. — Rapp. Sudre, *op. cit.*, pp. 263 à 266, et Calmon, *op. cit.*, pp. 118 et 119.

le ministre proposait l'ouverture, jusqu'à concurrence de 2.109.520 fr., de crédits de régularisation pour paiement de créances constatées sur les exercices clos (1).

Parmi ces crédits, nous devons en relever quelques-uns sinon tout à fait par obligation scientifique, au moins par curiosité historique. On se rappelle les démêlés de M. de Peyronnet avec les Chambres. Un autre ministre de la justice devait à son tour se rendre célèbre d'une manière analogue. M. Persil s'était fait ouvrir, par ordonnance du 24 avril 1834, en vertu d'un ordonnance du 13 janvier 1831, un crédit de 12.000 fr. comme indemnité pour frais de premier établissement. Mais l'article 11 de la loi du 31 janvier 1833, portant règlement des comptes de 1829, avait décidé que cette somme ne serait jamais accordée qu'à titre exceptionnel et suivant les formes voulues pour les ouvertures de crédit. Or, l'ordonnance du 24 avril 1834 n'était revêtue que de la signature royale.

La commission manifesta ses regrets d'une telle irrégularité, tout en accordant le crédit.

A la Chambre, M. Dufaure s'éleva contre cette violation de la loi et insista pour que celle-ci fût obéie à la lettre. M. Persil fit remarquer pour sa défense que l'ordonnance en question n'était point une ordonnance d'ouverture de crédit, mais une ordonnance d'imputation. Les frais d'installation avaient d'abord été imputés sur les 100.000 fr. inscrits au chapitre du matériel. Plus tard, ce chapitre fut reconnu insuffisamment doté. On lui restitua les 12.000 fr. qu'on avait prélevés. Pour se procurer cette somme, une

(1) *Moniteur univ.*, 31 décembre 1834, p. 2333.

ordonnance rendue au mois d'octobre dans les formes prescrites était intervenue.

Le terrain de défense était malheureux. M. Dufaure montra que les explications du ministre avaient plutôt aggravé son cas. L'ordonnance d'imputation était un acte abusif, car on n'a pas le droit d'affecter à une autre destination les sommes allouées dans un but déterminé. La Chambre, toujours trop faible, accorda cependant le crédit.

Elle rétablit de même un crédit de 214.725 fr., refusé par la commission et destiné à dédommager les directeurs de monnaie qui avaient subi des pertes à la suite de la refonte des écus de 6 et 3 livres, des pièces de 24, 12 et 6 sous tournois et des monnaies d'or de 48, 24 et de 12 livres.

Enfin les crédits extraordinaires présentaient un chiffre de 255.000 fr., destiné à désintéresser d'une manière définitive les héritiers du condamné à mort Lesurques. Les domaines avaient saisi et vendu à tort ses biens après son exécution. Les héritiers réclamaient une indemnité. La commission consentait 54.000 fr. Les Chambres crurent devoir allouer le crédit demandé par le ministre.

Plus de 11 millions de crédits additionnels avaient été demandés pour 1834. Dans la séance du 14 janvier 1836, le ministre des finances demandait, pour 1835, 17.051.000 fr. de crédits extraordinaires et supplémentaires (1).

(1) *Moniteur univ.*, 21 janvier 1836, p. 123.

Crédits supplémentaires	12.719 000 fr.
Crédits extraordinaires	3.815.000
Crédits relatifs aux exercices clos	517.000
Par contre annulations	20.831.000
C'est-à-dire annulations en plus	3.780.000

La loi du 23 mai 1834, qui devait si bien guérir cette « plaie » des crédits additionnels, manquait donc son but. M. Gouin, rapporteur général de la commission du budget pour 1837, le constatait avec quelque mélancolie en ces termes : « N'y a-t-il pas quelque chose de contradictoire entre le rigorisme que nous apportons dans le vote de chaque budget pour l'établir en équilibre, et la facilité avec laquelle nous détruisons ensuite cet équilibre par l'adoption de tous les crédits supplémentaires, qui plus tard nous sont demandés, sans une affectation égale de voies et moyens?

Une seule dépense de 149.000 fr. relevant du ministère de la guerre donna lieu à contestation.

Nous trouvons dans le *Moniteur universel*, 4 juillet 1838, p. 1880, la statistique suivante :

SUPPLÉMENTS DE CRÉDITS

Années	Lois des crédits supplém.	Lois de règlement	Total
1833	26.538.725	1.941.878	28.480.603
1834	11.307.780	4.410.456	15.718.236
1835	16.533.679	2.208 593	18.742.272
1836	18.847.632	2.308.569	21.156.201
	73.227.816	10.869 496	84.097.312

Moyenne des supp. de crédits par année = 21.024.328.

ANNULATIONS

Années			
1833	6.083.000	25.451.350	31.534.350
1834	13-004.750	13.939.687	26.944.437
1835	20.830.960	14.767.247	35.598.207
1836	13.886.366	20.450.463	34.336.829
	53.805.076	74.608.747	128.413.823

Moyenne des annulations par année 32.103.456.

RÉSULTAT PAR EXERCICE

Années	Suppl. de crédits	Annulations	Excédent des annulations
1833	28.480.603	31.534.350	3.053.747
1834	15.718.236	26.944.437	11.226.201
1835	18.742.272	35.598.207	16.855.935
1836	21.156.201	34.336.829	13.180.628
			44.316.511

Moyenne des excédents : 11.079.128.

C'est cependant ainsi que nous procédons pour tous nos budgets. » Constatant un déficit moyen de 46 millions par an, dans la dernière période quinquennale, le rapporteur s'en prenait à la législation insuffisante pour protéger les finances. « L'obligation, disait-il, imposée au ministre des finances de soumettre lui-même aux Chambres, réunies en un seul projet de loi, toutes les ordonnances du roi qui, dans l'intervalle des sessions, ont ouvert des crédits aux ministres, indique évidemment que le législateur a voulu que le ministre des finances fût toujours averti des demandes de ses collègues, afin de mettre ces nouvelles dépenses en harmonie avec les voies et moyens à sa disposition. Sans cela cette condition d'équilibre entre les dépenses et les recettes ne serait plus qu'un mot, qu'une fiction. Si tel est l'esprit des lois actuelles, il n'en est pas moins certain qu'elles offrent en réalité une lacune à cet égard. C'est pour y suppléer que votre commission vous propose la disposition suivante : « A l'avenir, toute demande de crédits faite en dehors de la loi annuelle des dépenses devra indiquer les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés. »

Ce projet fut adopté sans discussion par les Chambres et devint l'article 5 de la loi portant fixation du budget des dépenses de l'exercice 1837.

Nous verrons bientôt comment cette mesure, excellente en elle-même, échoua piteusement devant l'ingéniosité des ministres à tourner les restrictions gênantes édictées par les Chambres.

(1) Rapport de M. Gouin, *Moniteur univ.*, 7 avril 1836. I Supp., pp. 652 et suiv.

(2) *Moniteur univ.*, 25 juillet 1836, p. 1655. Rapp. Sudre, *op. cit.*, tome II, p. 252.

Mais avant de remédier, d'ailleurs inutilement, à cette partie de la législation, d'autres points sollicitèrent l'attention du Parlement (1). L'article 11 de la loi du 23 mai 1834 avait énuméré trente-six chapitres sur lesquels des crédits supplémentaires pouvaient être ouverts. Cette nomenclature n'était pas limitative. Chaque année, quelques chapitres nouveaux venaient s'y ajouter, si bien que la loi de finances du 8 août 1847 fixait ce nombre à soixante-dix. Les récriminations s'élevaient en vain chaque année. En 1841, par exemple, M. Lepeletier d'Aulnay, à propos des crédits additionnels de 1840, protesta contre l'abus d'ouvrir par simple ordonnance royale des crédits fort élevés pour des dépenses, en somme, permanentes. Il citait à l'appui les 50 millions demandés par le ministère de la guerre et destinés à entretenir un effectif plus considérable que celui admis dans la loi de finances (2). Le comte d'Argout joignit ses critiques, dans la Chambre des pairs, à celles de son collègue de la Chambre des députés. La création de

(1) Pour l'exercice 1836, M. Duchâtel demanda dans la séance du 4 janvier 1837 : 19.705.475 fr. de crédits additionnels, savoir :

Crédits supplémentaires	11.703.916 fr.
— extraordinaires	8.001.558
Les annulations se montaient à	13.553.369
d'où crédits additionnels en plus	6.152.006

Seul un crédit de 5.647.000 fr., relatif à l'entretien de nos troupes en Algérie donna lieu à un long débat tout politique.

Sur l'exercice 1837, 32 millions furent demandés pour dépenses supplémentaires et extraordinaires relatives à des subventions à des caisses de retraites, à la fête anniversaire de Juillet, à la dotation du duc d'Orléans, à la dot de la reine des Belges, etc.

(2) *Moniteur univ.*, 19 mars 1841, I et II Supp., pp. 676 et suiv. Voir le curieux discours de M. Thiers, sur la nécessité d'un effectif élevé et celui de M. Etienne sur le danger des crédits additionnels. Voir aussi un discours du marquis d'Audiffret à la Chambre des pairs, dans la séance du 31 mars 1841, *Moniteur universel* 1er avril 1841, et à la fin de son ouvrage sur le *Budget*, Paris, Allouard, 1841, à propos de la question des fortifications de Paris.

douze régiments d'infanterie, quatre de cavalerie, sept bataillons de chasseurs à pied, trente-deux batteries d'artillerie à pied, douze compagnies du train des parcs, quatre compagnies du train des équipages, n'était pas admissible par simple ordonnance royale (1).

En 1843, le comte Beugnot constate à son tour avec regret que l'article 4 de la loi de finances du 24 avril 1833 est absolument méconnu (2). Les ordonnances royales qui, en l'absence des Chambres, ouvraient des crédits supplémentaires ne devaient être exécutoires pour le ministre des finances qu'autant qu'elles auraient été rendues en conseil des ministres. En fait, cette disposition était lettre morte. La commission invitait le ministre à s'y conformer. M. Dubouchage insista dans le même sens.

Les crédits demandés n'en étaient pas moins chaque année régulièrement votés. Les mêmes abus recommençaient au cours de l'exercice suivant, soulevant les mêmes plaintes, quel que fût le rapporteur. Tel M. Félix Réal en 1844.

Mais pendant une dizaine d'années une sorte de découragement paraît s'être emparé des réformateurs devant l'inutilité de leurs efforts. Le plus souvent, en dehors de quelques circonstances particulières que nous venons de mentionner, les débats sur les crédits additionnels prenaient volontiers une tournure politique. — Les discussions sur la conquête de l'Algérie sont restées fameuses dans notre histoire parlementaire. Presque toutes se sont greffées sur les demandes de crédits extraordinaires nécessités par cette guerre. Nous n'avons pas à nous en préoccuper ici.

(1) Rapport de M. d'Argout, *Moniteur univ.*, 15 mai 1841, pp. 1331 et suiv. Rapp. discours de M. Mérilhou, *Moniteur univ.*, 20 mai 1841, p. 1402.

(2) *Moniteur univ.*, 27 avril 1843, pp. 928 à 930.

En 1847, le mal était arrivé à un point tel que les récriminations se firent plus vives. Dans la séance du 12 janvier, M. Lacave-Laplagne, ministre des finances, demanda plus de 100 millions de crédits supplémentaires et extraordinaires sur les exercices 1846 et 1847. Le colonel Allard, rapporteur, mit en garde, à la Chambre des députés, contre ces dépenses, « qui, sous le voile de l'urgence, ne laissaient plus aux Chambres, par la raison qu'elles étaient faites ou commencées, leur liberté d'appréciation, et qui tendaient à accroître sans cesse les charges de l'État ». Certes, l'entreprise de grands travaux publics et des circonstances exceptionnelles excusaient en partie ce surcroît de dépenses. Mais le principe qui les avait fait admettre restait mauvais (1).

Lors de la discussion générale, un député, M. Benoît Fould, se montra plus sévère. « Chaque année, dit-il (2), vos commissions du budget s'épuisent en vains efforts pour équilibrer le budget ; elles sont forcées de se livrer à des économies mesquines, passez-moi ce terme, et cependant c'est avec peine qu'elles parviennent à établir l'équilibre... Que font les ministres ? Ils vous donnent des chiffres provisoires, des chiffres approximatifs, afin que la balance apparente soit établie entre les recettes et les dépenses ; ils savent bien que plus tard ils viendront vous demander des excédents sous le nom de *crédits extraordinaires et supplémentaires*, bien sûrs qu'ils obtiendront, même sans discussion approfondie, ce que les commissions du budget auraient sérieusement discuté, étudié. » « Nous ne pouvons pas persévérer dans

(1) Rapport du colonel Allard, *Moniteur univ.*, 25 avril 1847, IIe Supp. p. 928.

(2) *Moniteur univ.*, 30 avril 1847, Ier Supp., p. 995.

cette voie ! » s'écriait en terminant le rapporteur. — Or, cinquante ans après, les mêmes habitudes se retrouvent dans la manière de procéder des ministres !

Déjà, d'ailleurs, le *Moniteur* signale deux exclamations provenant de députés de la gauche, désabusés : « Il y a dix ans que ces observations sont faites par tout le monde ! » disait l'un. « C'est comme si vous chantiez ! » répliquait un autre, dans un style que ne désavouerait pas notre langage parlementaire actuel. M. Fould déclarait d'ailleurs se contenter pour cette fois d'observations, se réservant, s'il n'en était pas tenu compte, de déposer, l'année suivante, « une proposition pour réduire, et réduire beaucoup les chapitres sur lesquels il est permis d'accorder des crédits supplémentaires ». « Pourquoi pas tout de suite ? » demandait avec raison un député. Les événements de 1848 devaient empêcher, en effet, M. Fould de déposer son projet.

En 1849, c'est M. Darblay aîné qui crut avoir trouvé une mesure d'intimidation envers les ministres. Il proposa de faire dresser et afficher dans la salle des séances un tableau de tous les crédits votés successivement par ordre de date. Par l'organe de M. Desèze, la commission d'initiative ne fit aucune difficulté à accepter la proposition (1). Mais « l'éloquence des chiffres » ne parut pas un obstacle suffisant à l'ardeur dépensière des ministres. Tout en donnant son assentiment unanime à la proposition de M. Darblay, la seconde commission songea à engager d'une manière plus directe la responsabilité du ministre des finances (2). Dès lors, les deux

(1) *Moniteur univ.*, 21 octobre 1849, p. 3259.

(2) Rapport de M. Etienne, *Moniteur univ.*, 10 novembre 1849, IV^e^ Suppl. p. 3605.

articles suivants furent soumis aux Chambres et adoptés par elles :

Art. 1. — « Le tableau de tous les crédits imputés successivement sur les ressources des deux budgets en cours d'exécution sera dressé, tenu au courant, d'après les documents transmis à l'Assemblée nationale par le ministre des finances, et affiché dans les salles des conférences, des commissions de finances, et des bureaux. »

Art. 2. — « Les projets de loi portant ouverture de crédits supplémentaires, spéciaux et extraordinaires, devront être contresignés non seulement par le ministre compétent, mais encore par le ministre des finances. »

Ainsi, concluait le président de la Chambre des députés, le ministre des finances sera maintenant le contrôleur général des finances (1). Il est bon de remarquer qu'aucune loi postérieure n'est venue abroger la loi du 18 novembre 1849. Celle-ci est toujours théoriquement en vigueur. Mais c'est en vain qu'on demanderait à consulter ce tableau, soit au Palais-Bourbon soit au Palais du Luxembourg. Il est probable d'ailleurs qu'il ne rencontrerait que des regards indifférents. Nous retrouverons, en 1876, dans le même ordre d'idées une proposition analogue.

En 1850, on se contenta de mettre la législation existante sur les crédits additionnels d'accord avec la constitution nouvelle et avec le principe de la permanence de l'Assemblée (2). Celle-ci approuva le texte de la commission ainsi qu'un amendement présenté par M. Chauvin, amende-

(1) Loi des 13-18 novembre 1849, *Moniteur universel*, 14 novembre 1849. IIIe Supp., p. 3666, et 19 novembre, p. 3721.

(2) Rapport de M. Berryer. *Moniteur univ.*, 17 février 1850, p. 585.

ment ainsi conçu : « Toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge personnelle du ministre contrevenant (1). » De vifs débats s'élevèrent sur ce point. M. Fould, ministre des finances, fit observer qu'un ministre ne pouvait pas ordonnancer une dépense qui n'avait pas été l'objet d'un crédit voté par l'Assemblée. C'est parfaitement vrai, répliquait M. Favreau. Mais ce qui est possible et ce qui s'est fait, « c'est que le ministère n'ordonnance pas une dépense pour laquelle il n'y aurait pas de crédit ouvert, mais ordonne, quoiqu'il n'y ait pas de crédits nouveaux ouverts, des dépenses supplémentaires sur les crédits supplémentaires ». Quant à refuser ces crédits supplémentaires, c'est très bien en théorie ; « en pratique, cela n'est presque jamais possible... Lorsqu'on vient demander un crédit supplémentaire pour une dépense consommée, les assemblées homologuent, donnent un blanc-seing, elles sont obligées de le donner. »

M. Rouher, ministre de la justice, se plaça sur un autre terrain pour faire écarter l'amendement. Celui-ci se rattachait très directement, faisait-il remarquer, à la loi sur la responsabilité civile des ministres. Or, c'est un détestable procédé du travail parlementaire que de profiter de la discussion du budget pour y introduire et faire voter une foule de points qui ne s'y rapportent nullement. Cela n'est ni « logique », ni « rationnel », ni « convenable », pour emprunter à M. Rouher ses expressions. Le rapporteur de la commission du budget appuyait ces observations. Non seulement, disait-il, on veut à propos du budget toucher à un principe

(1) L'amendement plus général contenait le mot *fonctionnaire*, au lieu de *ministre*. *Moniteur univ.*, 14 mai 1850, Ier Supp., p. 1662.

d'une loi organique, mais au mode même de la responsabilité civile qui n'est pas réglée par la loi. Néanmoins, 361 voix contre 276 se prononcèrent pour l'adoption de cet amendement (1). Ce qui nous permet de constater que les abus dont nous déplorons l'existence dans nos Chambres modernes sont loin d'être nouveaux. Hâtons-nous d'ajouter d'ailleurs qu'on ne saurait invoquer leur âge pour les excuser.

Dès l'année suivante, l'Assemblée législative cherchait encore à remédier aux abus qui avaient tant sollicité l'attention des Chambres précédentes. D'une part, M. Creton aurait voulu que « toute demande d'ouverture de crédit supplémentaire et extraordinaire énonçât spécialement les voies et moyens à affecter au paiement de la dépense ». D'autre part, M. Sauvaire Barthélemy réclamait que les demandes de crédits supplémentaires fussent renvoyées désormais

(1) Art 9. « Aucune dépense ne pourra être ordonnée ni liquidée sans qu'un crédit préalable ait été ouvert par une loi.

Toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge personnelle du ministre contrevenant.

L'article 20 de la loi du 27 juin 1833 est applicable à tous les travaux publics entrepris par l'Etat, les départements, les communes et autres établissements publics.

Toutefois pendant les prorogations de l'Assemblée législative, des crédits, soit extraordinaires, soit supplémentaires, pourront être ouverts par arrêté du Président de la République, après délibération du conseil des ministres et avec le contre-seing du ministre des finances.

Ces arrêtés seront insérés au *Bulletin des lois* et régularisés dans la forme suivante :

Art. 10. « S'il s'agit de crédits extraordinaires, les arrêtés du Président de la République seront soumis à l'approbation de l'Assemblée législative, dans les dix jours qui suivront aussitôt après l'expiration de la prorogation, sous forme de projets de lois spéciaux, conformément à l'article ci-après.

S'il s'agit de crédits supplémentaires, les crédits ouverts par arrêté du Président de la République seront soumis à l'approbation législative, dans un seul projet de loi, à l'époque déterminée par l'article 12 ci-après :

Art. 11. « Aucune demande de crédits extraordinaires ne pourra être intro-

aux commissions du budget. La commission d'initiative concluait à la prise en considération des deux propositions (1). Le rapporteur de la commission, qui examina le fond même de la question, fut plus explicite encore. M. Corne rappelait les divers remèdes inventés par les Chambres depuis trente ans pour arrêter les crédits additionnels. Il signalait en particulier cette loi de finances du 15 mai 1850, coordonnant les dispositions éparses et exigeant en particulier que « chaque loi portant demande de crédit indiquât les ressources particulières à l'aide desquelles il serait pourvu à la dépense ». Toutes ces précautions étaient vaines, et les projets de loi portaient infailliblement cette formule banale : « Il sera pourvu à la dépense au moyen des ressources affectées aux besoins de l'exercice. » « S'il est une vérité incontestable, reprenait le rapporteur, c'est que l'ordre ne peut être maintenu dans les finances de l'État qu'à la condition qu'à côté de toute dépense nouvellement introduite se trouvera une ressource correspondante destinée à la couvrir.

duite devant l'Assemblée législative, si ce n'est pour des dépenses urgentes et n'ayant pu être prévues ni réglées dans le budget de l'exercice. Les demandes de crédits extraordinaires seront l'objet de lois présentées par le ministre des finances avec indication des voies et moyens affectés au paiement de la dépense.

Art. 12. « Toutes les ordonnances de crédits supplémentaires auxquelles donneraient lieu des appréciations insuffisantes portées au budget de l'exercice, seulement en ce qui concerne les services dénommés par la loi du 22 mai 1834 *services votés*, seront présentés chaque année par le ministre des finances, au plus tard dans le mois de décembre, en un seul projet de loi, avec indication des voies et moyens.

La nomenclature des services votés sera imprimée chaque année dans la loi du budget des dépenses.

Art. 13. « Pourront seuls donner ouverture en 1850 à des crédits supplémentaires, pour insuffisance d'allocation dûment justifiée, les services dont la nomenclature suit..... »

(1) Rapport de M. Sauvaire Barthélemy. *Moniteur univ.*, 28 février 1851, Ier et IIe Supp., pp. 602 et 603.

Cette règle, éludée jusqu'à présent, la commission ne désespère pas de la faire observer et de la rendre efficace. » Dans ce but, la commission proposait d'insérer dans toute demande de crédits : 1° l'énonciation *précise* des voies et moyens affectés au paiement de la dépense ; 2° pour le cas où il ne pourrait y être pourvu sur les ressources effectives de l'exercice, la mention que le crédit était mis au compte de la dette flottante, et en dernier lieu le tableau de la situation des divers éléments de cette dette.

Enfin la commission demandait la disparition radicale des crédits complémentaires, « véritable déviation des principes de la comptabilité (1) ».

Le ministre des finances ne pouvait laisser passer sans observations ces diverses réformes. Quelques-unes sont d'une franchise un peu brutale. « On peut très bien supprimer, commence-t-il, les crédits complémentaires, et nous ne ferons pas d'objection sur la forme dans laquelle le crédit sera présenté ; mais la chose n'en existera pas moins. » M. Creton riposta qu'il réclamait la suppression de la chose plus que du mot, et que rien n'était plus facile, si le ministre en avait la volonté. Il fut suivi par l'Assemblée. Au contraire, le ministre eut gain de cause quand il proposa de conserver la double garantie de la signature du ministre compétent et du ministre des finances sur les projets de loi de crédits additionnels, formalité que la Commission trouvait inutile. Le ministre avait raison dans la circonstance. Nous ne pouvons, par contre, l'approuver de s'être opposé à l'indication *précise* du fonds sur lequel la dépense serait

(1) Rapport de M. Corne. *Moniteur univ.*, 15 avril 1851, Supp., pp. 3 et 4.

imputée en cas de demande de crédit additionnel. Certes des difficultés pratiques pouvaient en résulter ; mais précisément ces difficultés n'auraient-elles pas été un frein aux exigences ministérielles? L'Assemblée raya le mot *précise*, et ne voulut même pas que la situation des divers éléments de la dette flottante lui fût communiquée au fur et à mesure des crédits additionnels imputés sur les divers chapitres qui la composent (1).

L'échec des garanties proposées était donc presque complet.

La loi de finances du 8 juillet 1852 se borna, comme l'indique l'exposé des motifs du budget de 1853, présenté au Corps législatif le 3 mai 1852, à confirmer les règles antérieures à 1848 et à abroger celles qui étaient postérieures à cette date et qui ne se conciliaient pas avec la constitution nouvelle, « cette abrogation n'ayant d'autre but que d'établir l'harmonie dans notre législation, sans porter atteinte à aucune des lois protectrices de la fortune publique (2) ».

(1) *Moniteur univ.*, 7 mai 1851, I^er^ et II^e^ Suppl., pp. 1287 à 1291.

(2) Art. 20. « La faculté d'ouvrir par décrets, en l'absence du Corps législatif, des crédits supplémentaires, conformément à l'article 3 de la loi du 27 avril 1833 pour subvenir à l'insuffisance dûment justifiée d'un service porté au budget, n'est applicable qu'aux dépenses concernant un service voté et dont la nomenclature pour les exercices 1852 et 1853 est fixée par l'état J annexé à la présente loi. »

Art. 21. « Les décrets qui, en l'absence du Corps législatif, auront ouvert aux ministres des crédits supplémentaires en exécution de l'article précédent ou des crédits extraordinaires dans le cas déterminé par l'article 12 de la loi du 23 mai 1834, pour dépenses urgentes, n'ayant pu être prévues ni réglées par le budget, seront réunies par le ministre des finances, comme le prescrit l'article 5 de la loi du 24 avril 1833, en un seul projet de loi, pour être soumis à la sanction du Corps législatif dans sa plus prochaine session. »

Art. 22. « L'article 10, la disposition finale de l'article 11 et le premier paragraphe de l'article 12 de la loi du 15 mai 1850, la disposition finale de l'article 2 et l'article 4 de la loi du 16 mars 1851 sont abrogés. »

SECTION II

SECONDE PÉRIODE : 1852-1871

Budgets rectificatifs. — Virements de crédits

Dans la période précédente, nous avons eu plus d'une fois l'occasion de signaler le rapport assez intime qui liait la question des crédits additionnels au mode usité pour le vote du budget. Une spécialité plus rigoureuse avait paru un remède efficace à quelques-uns contre l'abus des crédits supplémentaires. A vrai dire, si la manière de voter le budget a des contre-coups certains sur le sujet qui nous occupe, il est exagéré de les unir par un lien trop étroit. Nous avons vu que les crédits additionnels n'avaient point disparu devant la spécialité. Néanmoins il nous faut constater sous ce nouveau régime politique les conséquences des changements dans le vote du budget sur les crédits additionnels.

Le sénatus-consulte dont le projet fut soumis au Sénat le 6 décembre 1852 modifiait la situation. L'article 12 relatif au vote du budget des dépenses portait qu'il serait présenté au Corps législatif et voté par ministères. Des décrets de l'empereur, rendus en conseil d'État, régleraient la répartition entre les chapitres et permettraient les virements de fonds d'un chapitre à l'autre. De même les grands travaux d'utilité publique et les entreprises d'intérêt général pourraient être ordonnés ou autorisés par décrets impériaux.

Le grand argument en faveur de ce système était celui qui avait plus d'une fois retenti dans les assemblées précédentes. Les Chambres n'avaient pas à descendre dans les détails de l'administration. C'est le pouvoir exécutif qui est chargé

de les assurer, et c'est de cette ingérence des Chambres dans le domaine administratif qu'étaient résultés tous les maux, « une augmentation parfois fictive, trop souvent réelle, de la dépense, par suite des annulations de crédits et des demandes de crédits supplémentaires ».

La Commission du Sénat approuva et les dispositions du projet et les raisons qui l'appuyaient. Cependant, en matière de travaux publics, M. le président Troplong demandait que « si les travaux d'entreprises ont pour condition des engagements ou des subsides du Trésor, le crédit soit accordé par une loi avant la mise à exécution », sauf les circonstances imprévues, cas de guerre ou sinistres.

Le vote par ministère était admis. Le gouvernement était chargé de faire ensuite la répartition entre les chapitres par décret en forme de règlement d'administration publique. « Lorsque cette répartition aura été ainsi effectuée, si, dans le cours de l'exercice, il arrive que, par suite de circonstances extraordinaires, il faille transporter le crédit de tel chapitre d'un ministère au crédit de tel autre chapitre du même ministère, ce virement ne pourra être ordonné que par un décret rendu en conseil d'État (1). »

L'art. 4 du projet de sénatus-consulte relatif aux travaux publics fut voté sans discussion (2).

(1) Rapport de M. Troplong, *Moniteur univ.*, 25 décembre 1852, p. 2192.

(2) Cet article était ainsi conçu : « Tous les travaux d'utilité publique, notamment ceux désignés par l'article 10 de la loi du 21 avril 1832 et l'article 3 de la loi du 3 mai 1841, toutes les entreprises d'intérêt général sont ordonnés ou autorisés par décrets de l'Empereur.

« Ces décrets sont rendus dans les formes prescrites pour les règlements d'administration publique.

« Néanmoins, si ces travaux et entreprises ont pour condition des engage-

L'art. 12, relatif au mode de votation, donna lieu à des observations diverses de la part de M. Bineau et du marquis d'Audiffret en particulier. Il fut également approuvé.

Le sénatus-consulte fut promulgué le 25 décembre 1852. Quels résultats devaient avoir ces nouvelles dispositions sur notre matière? Consultons en premier lieu les rapports de M. Bineau à l'empereur.

Un rapport du 7 février 1853 déclare que le nouveau système est apte à donner au gouvernement la liberté et l'indépendance nécessaires et à assurer au pays autant de garanties d'économie que dans le régime antérieur. « Ce but sera atteint, Sire, disait M. Bineau, mais à la condition que, sauf les cas tout à fait extraordinaires et exceptionnels, les crédits supplémentaires disparaîtront. La faculté de virement d'un chapitre à l'autre supprimera la presque totalité des annulations de crédits; il faut que, par contre, elle supprime de même la presque totalité des crédits supplémentaires (1). »

Le rapport du 29 janvier 1854 comporte déjà des atténuations. On n'est plus aussi affirmatif sur la valeur du système. On trouve d'excellentes raisons pour excuser les crédits additionnels qui persistent à ne pas disparaître. « Nul ne s'étonnera, dit M. Bineau, que, malgré la faculté de virement, faculté dont il a déjà été usé pour une somme de 15 millions, des crédits supplémentaires ou extraordi-

ments ou des subsides du Trésor, le crédit devra être accordé ou l'engagement rectifié par une loi avant la mise à exécution.

« Lorsqu'il s'agit de travaux exécutés pour le compte de l'Etat et qui ne sont pas de nature à devenir l'objet de concessions, les crédits peuvent être ouverts en cas d'urgence, suivant les formes prescrites pour les travaux extraordinaires; ces crédits seront soumis au Corps législatif dans la plus prochaine session.»

(1) *Moniteur univ.*, 8 février 1853, p. 157.

naires aient dû être ouverts à l'exercice 1853. Lorsque le système des virements a été créé par le sénatus-consulte du 25 décembre, le budget de 1853 était déjà établi, et ses crédits n'avaient pas été calculés de manière à prévenir l'ouverture de crédits supplémentaires. Il devra, à moins d'événements extraordinaires et imprévus, en être autrement pour les années suivantes. La faculté de virement doit, *sinon supprimer*, au moins réduire dans une forte proportion les crédits supplémentaires et extraordinaires. A cette condition le vote du budget par ministère aura concilié de la manière la plus heureuse le droit qui appartient au Corps législatif de statuer sur les charges à imposer au pays, et le droit, qui ne peut appartenir qu'au chef de l'État, de répartir et d'appliquer, suivant les besoins de chaque service, les ressources mises à sa disposition pour le gouvernement et l'administration de l'Empire. Votre Majesté remarquera d'ailleurs que, restreints avec une sévère prudence aux nécessités les plus impérieuses, les crédits supplémentaires sont restés inférieurs de 10 millions aux augmentations de recettes; de sorte que les suppléments de dépenses n'ont été autorisés par l'empereur non seulement qu'en cas de besoins urgents, mais encore qu'à mesure de l'accroissement progressif des revenus publics (1). »

Enfin, relevons, dans l'exposé des motifs de la loi de finances de 1855, ces mots qui contiennent au moins une intention excellente : « L'examen du budget, comparé avec les besoins réels de l'administration, nous a montré que certaines dépenses dont la quotité n'est pas susceptible de

(1) *Moniteur univ.*, 27 février 1854, p. 105.

limites, quand le principe en a été adopté, n'étaient pas, depuis quelques années, inscrites au budget avec une exactitude suffisante... L'adoption de prévisions plus en rapport avec la réalité des besoins aura pour résultat de prévenir ou de restreindre les crédits supplémentaires, et de donner à cette partie du budget des dépenses un caractère de vérité plus marqué. »

La réalité ne correspondait malheureusement pas à ce tableau optimiste. M. Lequien, en 1855, dans son rapport sur les crédits supplémentaires de 1854, 1855, 1856, renouvelait les mêmes considérations. Il ajoutait qu'il serait « glorieux pour le gouvernement impérial de réaliser une amélioration financière de cette importance. On l'a vainement tenté jusqu'ici, disait-il. Jamais matière législative n'a été, dans ce but, aussi souvent remaniée que celle des crédits extraordinaires, et toujours infructueusement ».

Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 était loin d'avoir simplifié les choses à cet égard. Le sens de plusieurs de ses dispositions eut besoin d'être précisé, et d'importantes discussions s'élevèrent à ce propos.

Sous la législation antérieure, nous avons signalé l'obligation de faire régulariser, dès la session suivante, les décrets, portant ouverture de crédits additionnels, sur un exercice non encore clos. Ces dispositions étaient-elles abrogées par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852? Les commissaires du gouvernement le soutenaient. Désormais le Corps législatif était appelé à apprécier et à contrôler les crédits additionnels ouverts par décrets dans la loi des comptes de l'exercice auquel ces crédits se rattachaient.

En 1854, M. Lequien, rapporteur de la commission de

régularisation de certains crédits supplémentaires, s'attacha à réfuter cette thèse (1).

Le gouvernement s'appuyait sur trois considérations :

1° Cette opinion n'était qu'une conséquence du droit de virement créé par l'article 12 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852. Le président du conseil d'État insista sur ce point dans la discussion. Ce n'est qu'à la clôture de l'exercice, d'après lui, qu'il est certain qu'une dépense non votée sera extra-budgétaire. Jusque-là les crédits supplémentaires ou extraordinaires pouvaient disparaître par l'effet d'un virement. C'était là le grand avantage de la faculté des virements. Il fallait lui laisser le temps de fonctionner.

2° Le principe de la spécialité était supprimé.

3° Les inconvénients et les avantages des deux systèmes militaient en faveur de la thèse gouvernementale.

La commission répondait qu'un principe dominait la matière, principe auquel le sénatus-consulte n'avait pu toucher, savoir : aucune dépense n'est régulière que si elle est préalablement consentie par les représentants du pays. De plus, « on ne peut que s'étonner, disait M. Lequien, de voir induire l'abrogation implicite de l'article 21 de la loi de 1852 de la disparition du principe de la spécialité, puisque la loi de 1817 reconnaissait la nécessité de la sanction législative, alors que le principe de la spécialité n'existait pas... Le vote législatif des crédits extra-budgétaires, en dehors du contrôle de l'emploi des crédits, est une règle tutélaire. C'est la principale garantie de l'ordre dans les finances de l'État. On a vu tous les gouvernements, depuis la régle-

(1) *Moniteur univ.*, 3 juin 1854, p. 605.

mentation de la comptabilité publique, le comprendre ainsi, et se soumettre à des conditions sans lesquelles un budget cesserait d'avoir sa raison d'être ».

MM. Gouin et Louvet appuyèrent ces considérations (1). Ils firent ressortir en particulier le danger de rejeter à deux années après les événements qui avaient rendu nécessaires des crédits additionnels, l'examen de la question de savoir si les besoins étaient urgents. Les faits seraient irrémédiablement consommés.

MM. Baroche, Godelle et de Parieu soutinrent la thèse du gouvernement. « La spécialité législative, proclamait ce dernier, était une sorte de clef de voûte; la clef tombant, il faut bien que l'ensemble de la voûte subisse de profondes altérations. » Néanmoins, on reconnaissait que les doutes et les susceptibilités qui s'étaient manifestés au sein de la Chambre méritaient l'attention du gouvernement. Effectivement, l'année suivante, le gouvernement invitait le Corps législatif à trancher expressément la question, qui fut résolue dans les termes suivants par l'article 21 de la loi de finances du 5 mai 1855 : « Lorsqu'il aura été accordé, en l'absence du Corps législatif, des crédits supplémentaires pour des services prévus au budget, ou des crédits extraordinaires pour dépenses urgentes et imprévues, et que ces crédits n'auront pu être couverts par des virements de chapitres, les décrets qui les auront autorisés seront soumis à la sanction législative, savoir : ceux relatifs aux crédits extraordinaires, dans les deux premiers mois de la session qui suivra l'ouverture desdits crédits extraordinaires, et ceux relatifs aux crédits supplémentaires, dans les deux premiers

(1) *Idem*, p. 606.

mois de la session qui suivra la clôture de chacun des exercices sur lesquels les suppléments auront été accordés. »

« Les suppléments dont il s'agit ne pourront être employés avant leur régularisation législative, aux virements de chapitres effectués en exécution de l'article 12 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852. »

Telle était la législation nouvelle et sa portée exacte. Nous avons signalé aussi les espoirs qu'elle faisait naître chez ceux qui en avaient provoqué les diverses manifestations et en particulier chez M. Bineau, le ministre des finances. Les nouvelles mesures ne devaient rien moins qu'amener la disparition presque complète de ces crédits additionnels.

Le Conseil d'État, dans l'exposé des motifs du budget de 1857, s'exprimait en ces termes : « Le gouvernement de l'empereur espère de plus en plus réduire les crédits supplémentaires et les réserver pour les cas rares, c'est-à-dire pour les besoins réellement urgents et imprévus. Il est permis d'espérer aussi que le chiffre vrai des dépenses de l'exercice, étant réellement accusé dès l'abord, comme il l'est aujourd'hui, permettra de restreindre encore les crédits supplémentaires. »

Mais les résultats n'étaient point conformes aux prévisions. Si précises que fussent les formalités restrictives imposées par toute la série des textes, les ministres parvenaient toujours à glisser leurs demandes entre les mailles de cette législation. Les crédits additionnels continuaient à s'accroître.

Un décret impérial du 10 novembre 1856 renchérit encore sur la rigueur existante. Il était conçu dans les termes suivants :

Art. 1er : « Les ministres ne pourront, sous leur responsabilité, engager aucune dépense nouvelle avant qu'il ait été régulièrement pourvu au moyen de la payer, soit par un supplément de crédit, soit par un virement de chapitre. »

Art. 2 : « Tous les décrets portant ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires, durant l'intervalle des sessions du Corps législatif, seront rendus en conseil d'État et indiqueront les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés. »

Art. 3 : « A partir du 1er janvier 1857, les virements de crédits d'un chapitre à un autre, autorisés par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, seront réservés pour couvrir, après la première année de l'exercice, par des excédents de crédits réellement disponibles, les insuffisances d'allocations auxquelles il sera reconnu nécessaire de subvenir. »

Art. 4 : « Avant de procéder à ses délibérations, le conseil d'État communiquera les décrets concernant les suppléments ou les virements de crédits, au ministre des finances, qui donnera son avis en prenant en considération les crédits déjà ouverts et la situation des impôts et revenus de l'État, comparativement aux prévisions du budget. Chaque décret sera contresigné par le ministre compétent et par le ministre des finances (1). »

En pratique, le décret du 10 novembre 1856 échoua complètement. Les articles 1 et 2 reproduisaient en précisant davantage les articles 5 de la loi du 18 juillet 1836, 9 de la loi du 16 mai 1850 et 1 de la loi du 16 mai 1851. Ce que tous ces textes n'avaient pu obtenir, le décret du 10 no-

(1) Duvergier, *Collection des lois, décrets....* 1856, tome LVI, p. 471.

vembre 1856 ne l'obtint pas davantage. On se contenta de la formule vague et bien inutile : « Il sera pourvu à cette dépense au moyen des ressources de l'exercice courant. » Quant à l'avis du ministre des finances, les ministres compétents se dispensaient de s'y conformer quand il n'approuvait pas sans restriction les projets de crédits qu'ils lui soumettaient.

Aussi les crédits additionnels ouverts par décrets au budget de l'exercice 1857 s'élevèrent à 144 millions, dont 96 pour les services ordinaires et 48 pour les dépenses extraordinaires de guerre. En 1859, nous relevons un total de 350 millions, dont 138 pour dépenses ordinaires, 212 pour dépenses extraordinaires de guerre.

Dès lors, on ne trouvera pas surprenant que le Corps législatif, en février 1861, dans l'adresse en réponse au discours de l'empereur, exprimât « l'espoir qu'il ne se présenterait pas des circonstances assez impérieuses pour que des crédits extraordinaires et supplémentaires vinssent modifier sensiblement les prévisions du budget ».

Le 27 mai 1861, M. Josseau, rapporteur du projet de loi sur les crédits supplémentaires et extraordinaires, appelait à son tour l'attention du gouvernement et de la Chambre sur trois points : 1° l'extension volontaire donnée à certaines dépenses dont le principe avait été voté; 2° la création de dépenses nouvelles, faibles au début, mais pouvant acquérir par la suite des développements considérables; 3° l'ouverture de crédits à une époque très rapprochée du commencement ou de la fin des sessions législatives, sans que l'impossibilité de les demander pendant la session fût toujours parfaitement justifiée. La Commission pensait que le réta-

blissement de la nomenclature des services sur lesquels il serait seulement permis d'ouvrir des crédits supplémentaires offrirait peut-être un moyen efficace de restreindre ceux-ci. Pour les crédits extraordinaires, elle souhaitait, surtout pour ceux qui engagent l'avenir, qu'ils ne fussent ouverts que si on avait des ressources certaines correspondantes; et non pas seulement dans des circonstances *imprévues et urgentes*, mais vraiment *impérieuses*.

Un mois plus tard, le 27 juin 1861, la session était close. Le 27 juillet et le 12 août, deux décrets ouvrirent pour 167 millions de crédits additionnels. Pour l'année 1861, le total atteignit 258 millions.

Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 appelait évidemment des modifications. Le célèbre mémoire de M. Achille Fould à l'empereur, lu en séance du conseil privé et du conseil des ministres, aux Tuileries, le 12 novembre 1861, va inaugurer une ère nouvelle (1). Il nous faut analyser ce mémoire dans ses grandes lignes, car son importance est considérable.

M. Fould commence par rappeler la législation antérieure à 1852 et les modifications survenues depuis lors. Il s'attache à cette idée, qu'une trop grande spécialité dans le vote du budget entraîne l'ingérence fâcheuse du pouvoir législatif dans le domaine de l'administration. D'ailleurs, au point de vue des crédits additionnels, la spécialité n'est pas une sauvegarde contre leur exagération. De 1840 à 1847, ils se sont élevés à 1200 millions environ, défalcation faite des annulations, soit 150 millions par an. De 1851 à 1858, ces mêmes

(1) *Moniteur univ.*, 14 novembre 1861, p. 1615. Rapp. Desmousseaux de Givré, *Législation du budget*. I. *Ses origines et ses variations*, pp. 34 et 35.

crédits se montent à 2 milliards 400 millions, soit en moyenne 300 millions par an; mais, dit M. Fould, il convient d'en déduire les dépenses de la guerre d'Orient qui s'élèvent à 1.348 millions, ce qui ramène la moyenne à 130 millions par an. La différence entre les deux périodes est donc en faveur de la dernière et « s'explique en partie par la faculté de virement ». Mais depuis 1857, si les crédits additionnels ont pris des proportions si considérables, c'est que la faculté de virement a été restreinte par des dispositions manifestement contraires au sénatus-consulte de 1852. C'est aux dispositions de ce sénatus-consulte qu'il faut revenir.

M. Fould proclamait très haut sa foi entière dans les résultats excellents produits par les virements : « Ce n'était pas seulement l'ouverture de crédits supplémentaires, en l'absence des Chambres, que les virements devaient prévenir, c'était encore l'ouverture de crédits extraordinaires... Je désirais, en 1852, comme je le désire aujourd'hui, la suppression des crédits extraordinaires et supplémentaires en dehors du vote législatif; car Votre Majesté me permettra de lui exprimer à cet égard ma pensée tout entière. Le véritable danger pour nos finances est dans la liberté qu'a le gouvernement de décréter des dépenses sans le contrôle du pouvoir législatif. On l'a dit avec raison, rien n'est plus difficile que de lutter contre le plus légitime des entraînements, celui des dépenses utiles. » Or, d'après l'auteur du mémoire, il y a un moyen qui remédiera à toutes ces imperfections, c'est la faculté de virement largement pratiquée. Et avec une confiance quelque peu présomptueuse, M. Fould s'écriait : « Je cherche des exemples qui pourraient être invoqués contre mon opinion; j'essaye de me

représenter des nécessités subites, et je ne rencontre pas une objection à laquelle il ne soit possible de répondre. »

De plus, il ne fallait pas hésiter à doter largement les chapitres du budget. Que le Corps législatif accorde les différentes augmentations qui pourraient être nécessaires sur certains chapitres, et l'empereur renoncera de son côté à la faculté d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires par décrets. Enfin, l'auteur du Mémoire montrait à quel abîme conduisaient les crédits additionnels. On avait eu recours à l'emprunt sous toutes ses formes. Mais ce n'est pas impunément qu'on s'adresse au crédit. Des demandes trop réitérées l'inquiètent. Une crise peut survenir. « Le véritable moyen de la conjurer c'est d'agir avec promptitude et décision, et de fermer la source du mal en supprimant les crédits supplémentaires et extraordinaires. » Le ministre concluait en présentant à l'empereur tous les avantages qui, selon lui, résulteraient de l'abandon de cette prérogative d'ouvrir des crédits, sans vote législatif. Là encore, pas un inconvénient ne venait contrebalancer les bons effets de cette mesure.

Le *Moniteur universel* du même jour (12 novembre 1861) reproduisait deux lettres de l'empereur. L'une, adressée au ministre d'État, avait pour but de le prévenir de l'intention de l'empereur « de réunir le 2 décembre le Sénat, pour lui faire connaître sa détermination de renoncer au pouvoir d'ouvrir, dans l'intervalle des sessions, des crédits supplémentaires ou extraordinaires ». Cette résolution ferait partie du sénatus-consulte qui, suivant la promesse de l'empereur, devait régler par grandes sections le vote du budget des différents ministères. L'empereur était convaincu, en outre, que le Corps législatif n'hésiterait pas, en retour, à doter convena-

blement les différents services. Dans une seconde lettre, l'empereur chargeait M. Fould du portefeuille des finances.

Conformément aux engagements précédents, un projet de sénatus-consulte, portant modification des articles 4 et 12 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, fut présenté au Sénat le 2 décembre (1). L'économie générale de ce projet comportait : 1° la substitution, au vote du budget par ministères, du vote par grandes sections; 2° la conservation du droit de virement entre tous les chapitres d'un même ministère; 3° la suppression de la faculté d'ouvrir par décret, en l'absence du Corps législatif, des crédits supplémentaires et extraordinaires.

M. Vuitry, président au Conseil d'État, rédigea l'exposé des motifs. Il rappela les difficultés provoquées par les précédentes réglementations. On ne s'était pas entendu sur le sens des expressions « cas urgents et imprévus ». Les faits étaient parfois en contradiction avec la distinction entre les crédits supplémentaires et les crédits extraordinaires. Enfin les formalités exigées étaient tournées ou complètement écartées. Sur les nouvelles règles posées par le sénatus-consulte, il considérait que « la question se posait entre deux systèmes : dans l'un, le budget se voterait par sections, et chaque section constituerait, pour les ministres, une spécialité légale et obligatoire; mais en l'absence du Corps législatif ils auraient le droit de sortir immédiatement des limites imposées par le budget, au moyen de crédits supplémentaires ou extraordinaires; dans l'autre, le chiffre de chaque section n'est pas obligatoire pour les ministres; ils ont le

(1) *Moniteur univ.*, 3 décembre 1861, pp. 1694 et 1695.

droit de virement, mais ils ne peuvent dépasser le chiffre total affecté à leur ministère qu'en vertu d'une loi (1). »

Avec le projet en discussion, on avait la meilleure combinaison. Si des omissions ou des inexactitudes étaient signalées dans les évaluations primitives, elles pourraient être corrigées soit dans le décret de répartition, soit dans un budget rectificatif. Quant aux insuffisances ou omissions de crédits, des distinctions étaient à formuler suivant l'époque où ces insuffisances ou omissions se faisaient sentir et selon leur montant. S'il s'agit de dépenses peu considérables, les virements permettront toujours d'y pourvoir. Des sommes importantes seraient-elles nécessaires? Elles seront demandées au Corps législatif si on se trouve dans les premiers mois de l'année. Que les circonstances qui entraînent ces dépenses se produisent dans les six ou sept derniers mois : le Sénat et le Corps législatif seront convoqués d'urgence. Même si l'impossibilité de différer d'un seul instant la dépense était absolue, les virements sont possibles. On découvrirait momentanément certains chapitres. Puis le Parlement réuni, on obtiendrait le rétablissement de la dotation de ces chapitres. Toutes les hypothèses semblaient donc prévues, et à chacune le système s'adaptait avec harmonie, sans abus possibles.

Les événements devaient malheureusement opposer, une fois, plus d'un démenti à la théorie la mieux agencée, au raisonnement le plus irréfutable.

M. le président Troplong fit à son tour ressortir, dans son rapport présenté au Sénat les avantages du système (2).

(1) *Moniteur univ.*, 3 décembre 1861, pp. 1694 et 1695.
(2) *Moniteur univ.*, 18 décembre 1861, pp. 1763 et 1764.

Il accusait les crédits additionnels d'avoir provoqué les déficits des dernières années. La situation qui avait éveillé l'attention de l'empereur n'était pas engendrée par un vice essentiel de la Constitution, mais par le mécanisme des crédits extra-budgétaires. Né du régime parlementaire, ce mécanisme devait mourir avec lui. Le rapporteur considérait qu'on n'avait pas tiré, en 1852, toutes les conséquences des nouveaux principes. La faculté de virement était une innovation excellente; mais il fallait, en même temps supprimer les crédits additionnels. Ajouter les virements aux crédits additionnels, c'était ouvrir un double courant à la dépense. D'un autre côté, on avait été trop timide dans la manière d'opérer les virements. « On avait cru que le virement ne pouvait avoir lieu qu'à la condition de porter sur le trop-plein d'un chapitre entièrement satisfait. On voulut une économie réalisée pour permettre au virement d'appliquer ce disponible à un autre chapitre... En le limitant par cette étroite restriction, on l'avait paralysé, détourné de son but le plus utile, et on avait été contraint, par la force des choses, à persévérer dans la voie des crédits extra-budgétaires. » Le sénatus-consulte actuel était plus radical. Il admettait d'une part la faculté de virement complète, d'autre part il interdisait résolument les crédits extra-budgétaires par décrets de l'empereur.

Les avantages qui allaient en découler étaient de plusieurs sortes. Un des principaux, c'est que les fonds devraient être pris dans le budget même du ministère intéressé. Au contraire, les crédits additionnels, sans toucher en rien à l'économie du budget, s'adressaient à la dette flottante. Mais quand il faudrait qu'un ministre se dépouillât lui-

même en quelque sorte; quand ses propres crédits devraient faire face aux besoins nouveaux, il aurait moins de complaisance pour l'imprévu.

Un autre avantage des virements consistait à associer plus intimement le Corps législatif à l'action du gouvernement. Avec l'ancien système, les Chambres n'étaient consultées que bien après l'accomplissement des dépenses, d'où manque de liberté dans la discussion. Avec le procédé des virements, il y aura véritable coopération du Corps législatif à l'œuvre gouvernementale. Celui-ci sera convoqué chaque fois que les circonstances l'exigeront, en cas de guerre par exemple.

Ce système, par contre, avait l'inconvénient de nuire à la spécialité. Mais la spécialité était souvent plus apparente que réelle, et ce qui en subsistait était une garantie de plus contre des virements sans motifs graves.

M. Troplong terminait son rapport par l'examen de deux amendements présentés par M. Bonjean, sénateur. Celui-ci demandait qu'il fût expressément déclaré par le sénatus-consulte que les virements ne pourraient avoir lieu que pour des causes urgentes et imprévues. Mais, d'après la commission, cela allait de soi. M. Bonjean désirait que le virement ne pût avoir lieu que sur des économies assurées. Le rapporteur avait montré précédemment les conséquences funestes de ce moyen consacré en 1852. Enfin M. Bonjean voulait que les ministres de la guerre et de la marine conservassent la faculté de faire ouvrir pour leurs ministères des crédits extra-budgétaires sans le concours du Corps législatif. C'était ruiner pour ainsi dire l'édifice nouveau, puisque ces deux ministères étaient

précisément ceux qui abusaient le plus des crédits additionnels, cause de bouleversement de nos finances. M. Bonjean ne persista pas d'ailleurs dans ses amendements, lors de la discussion.

Celle-ci s'ouvrit le 20 décembre. Le baron Brenier et M. Hubert Delisle combattirent le projet de sénatus-consulte. Ils manifestèrent le regret de voir le pouvoir exécutif se dépouiller de cette prérogative d'ouvrir par décrets des crédits additionnels.

MM. de Ségur d'Aguesseau et de Beaumont approuvaient au contraire le projet. Le comte de Casabianca se déclara plein de confiance dans la situation financière de l'Empire. Examinant même l'hypothèse d'un désaccord momentané entre le Corps législatif et le chef de l'État, il prétendait qu'alors « le Corps législatif serait dissous, et la nation prononcerait elle-même dans l'intervalle; le Sénat, en vertu des pouvoirs exceptionnels que la Constitution lui a conférés, pourvoirait à tous les besoins de l'État ». M. Fould vint répondre aux quelques observations qui s'étaient présentées, et la discussion fut clôturée par un discours de M. de Forcade la Roquette, sur les avantages du système nouveau, « avantages si considérables qu'il fallait se résigner à certains inconvénients (1) ».

Le sénatus-consulte fut adopté à l'unanimité moins une voix (2) dans la séance du 21 décembre. — Nous en connaissons toute l'économie. Quels résultats allait-il avoir?

Nous allons le rechercher en continuant l'histoire des dis-

(1) *Moniteur univ.*, 21 décembre 1861, pp. 1778 à 1780, et *Moniteur univ.*, 22 décembre 1861, pp. 1786 à 1788.

(2) Celle de S. Em. le cardinal Mathieu.

cussions auxquelles il donna lieu. Nous dirons en second lieu, quelle est la valeur théorique des budgets rectificatifs et des virements.

Les premiers rapporteurs des budgets des dépenses furent enthousiastes du nouvel état de choses. Dans la séance du 14 mars 1862, M. Darimon, député de la Seine, avait bien profité de la discussion sur l'adresse pour critiquer le sénatus-consulte de 31 décembre 1861. Il ne voyait guère de différences dans les résultats entre le système des virements et celui des crédits additionnels. En effet, dans le premier on enlevait à un chapitre doté par les Chambres le montant de son allocation pour couvrir la dépense extraordinaire. Force était alors de recourir au Corps législatif pour obtenir un crédit équivalent. Si ces fonds étaient indispensables, le Corps législatif ne pourrait pas plus refuser son vote que lorsqu'il se trouvait autrefois en face d'une dépense nouvelle effectuée sans crédit correspondant pour l'acquitter. Dans ces conditions, la spécialité par articles et la nomenclature des services votés lui paraissaient préférables. Ces critiques ne furent suivies d'aucune sanction (1).

Par contre, le sénatus-consulte reçoit des approbations sans réserve de M. Leroux, rapporteur du budget, de M. O'Quin, rapporteur des crédits supplémentaires, dans la séance du 3 juin 1862, et du marquis d'Audiffret dans la séance du Sénat du 1er juillet. Les orateurs ne demandent qu'une chose, c'est qu'il soit appliqué avec « sincérité et mesure ». Dès l'année suivante cependant, des critiques commencèrent à s'élever sur l'interprétation du sénatus-consulte.

(1) *Moniteur univ.*, 15 mars 1862, pp. 576 et 577.

Une expédition contre le Mexique avait été décidée, et le Corps législatif avait voté, au mois de juin 1862, les fonds jugés nécessaires. L'effectif du corps expéditionnaire, d'abord trop restreint, dut être augmenté deux mois après. Le gouvernement avait eu besoin pour les ministères de la guerre et de la marine d'environ 26 millions. Il avait compris cette somme dans le projet de loi relatif à des crédits supplémentaires pour l'exercice 1862.

La commission du budget, chargée d'examiner le projet de loi relatif à des suppléments de crédits pour l'exercice 1862, se montra fort mécontente. C'était une irrégularité grave, la violation la plus formelle des règles édictées sur la demande de l'empereur lui-même. Comment ces dépenses avaient-elles pu être engagées au delà des crédits ouverts et en dehors des garanties qui devaient accompagner les virements? Comment des virements n'avaient-ils pas été possibles dans les chapitres des ministères de la guerre et de la marine aux mois d'août et de septembre ? Enfin n'était-il pas expressément convenu que si les virements ne pouvaient pas fournir la somme nécessaire, le Corps législatif serait au plus tôt convoqué pour pourvoir à la dépense ?

Aucun de ces procédés n'avait été suivi. Quelle en était la cause?

Les ministres sans portefeuille et les commissaires du gouvernement répondirent qu'ils s'étaient trouvés en face de trois alternatives :

1° Provoquer un décret de virement sur les autres chapitres de la guerre et de la marine. Or, ils étaient tellement chargés qu'ils se refusaient à tout virement sérieux;

2° Ajourner la dépense. Mais nos soldats souffraient et attendaient;

3° Convoquer le Sénat et le Corps législatif. Mais la session venait d'être close, et il s'agissait à proprement parler du simple développement d'une situation à laquelle le Corps législatif avait déjà concouru par ses votes.

Le gouvernement reconnaissait lui-même que c'étaient plutôt là des excuses que des raisons, en avouant l'irrégularité, mais motivée, disait-il, par des circonstances politiques tout exceptionnelles.

La commission donna un bill d'indemnité, tout en insistant pour la stricte observation du sénatus-consulte.

Au Corps législatif les critiques et les explications ne pouvaient manquer de se faire jour (1). Le vicomte Lemercier insista sur les protestations de la commission et montra qu'avec de tels procédés les garanties étaient bien moins considérables qu'avant 1861. Car auparavant un décret du hef de l'État était nécessaire pour ouvrir un crédit additionnel. Avec le système des virements, les ministres qui voudraient faire une dépense exceptionnelle en dehors des virements pourraient de leur propre autorité ouvrir un crédit que les Chambres seraient seulement appelées à voter à la session suivante.

M. Emile Ollivier parla dans le même sens et se déclara convaincu que toutes les fois que le gouvernement se trouverait dans une circonstance extraordinaire, imprévue, pressante, il agirait de la même façon. La spécialité avec la nomenclature des services votés, le contrôle par les Chambres chaque année, à l'ouverture de la session, des crédits

(1) *Moniteur univ.*, 7 mars 1863, pp. 340 à 342.

extra-budgétaires, tel était, suivant l'orateur, le meilleur système.

M. Magne, ministre sans portefeuille, répondit le premier en rééditant les excuses que nous connaissons. « A l'avenir, dit-il en terminant, le sénatus-consulte sera interprété, comme l'interprète la Commission elle-même, et les dépenses nouvelles, même exceptionnelles, seront entourées de toutes les garanties qui s'attachent aux virements de crédits ou de garanties équivalentes, de manière que les objections fondées de la Commission sur l'absence des garanties ne puissent pas se reproduire à l'égard des dépenses extraordinaires qui seraient engagées. »

M. Segris, rapporteur de la loi en discussion, répondit plus spécialement à M. Emile Ollivier en faisant l'éloge du sénatus-consulte de 1861. Il ne niait pas l'irrégularité. Mais ce n'était pas une raison suffisante pour abandonner le système des virements et en méconnaître les avantages.

Enfin, M. Fould se chargea de défendre son œuvre au Sénat. Sa réponse s'adressait aux orateurs du Corps législatif comme à ceux du Sénat devant lequel il parla. Ses premiers mots étaient les suivants : « Je crois que le sénatus-consulte, tel qu'il est, peut suffire à toutes les exigences et qu'il donne des garanties que l'ancien ordre de choses n'offrait point. » Tout le discours du ministre des finances est le développement de cette idée. Nous n'y insisterons pas, les arguments dont il se sert nous étant connus par avance. Le Sénat approuva d'ailleurs le projet de loi à l'unanimité (1).

Les mêmes circonstances entraînèrent l'année suivante

(1) Discours du marquis d'Audiffret et réponse de M. Fould, *Moniteur univ.*, 25 mars 1863, pp. 442 et 443.

une irrégularité semblable, signalée au Corps législatif, le 4 janvier 1864, par M. Larrabure, au nom de la Commission du projet de loi relatif aux suppléments de crédits de l'exercice 1863, montant, pour les dépenses extraordinaires de guerre, à plus de 61 millions. Le gouvernement, arguant toujours de l'impossibilité d'agir différemment, en présence de la guerre du Mexique, demandait de couvrir par un bill d'indemnité « une imperfection de comptabilité fatalement imposée par les circonstances ». Après les plaintes de M. Berryer, M. Emile Ollivier renouvela les mêmes critiques qu'il avait présentées l'année précédente. Ce qui lui paraissait inquiétant, c'est que, ayant seulement deux années d'application, le sénatus-consulte ait été violé deux fois. Il ne s'en étonnait pas, l'ayant prévu. Mais cela l'amenait à persister dans sa défiance envers le système nouveau, qui accumulait les garanties pour les virements, alors qu'il n'en existait plus aucune contre les crédits supplémentaires, qui étaient un fait beaucoup plus grave (1).

M. Gouin et M. Vuitry développèrent les mêmes arguments que les orateurs gouvernementaux précédents et subséquents. On rapprochait l'ancien régime et le nouveau, et on concluait en faveur du second. Le vice-président du conseil d'État essayait une distinction entre les guerres qui commençaient et celles qui se poursuivaient. C'était, en somme, l'argument, bien souvent rencontré, que les Chambres, ayant admis la dépense en principe, n'avaient point besoin d'être consultées préalablement sur les crédits qui devenaient ensuite nécessaires (2).

(1) *Moniteur univ.*, 9 janvier 1864 pp. 32 à 35.
(2) *Moniteur univ.*, 10 janvier 1864, pp. 37 à 40.

Les mêmes réponses étaient adressées au mois de mai 1864 aux critiques de M. Thiers. Il regrettait l'abandon de la prérogative du chef de l'État d'ouvrir des crédits supplémentaires. Celui-ci s'en était volontairement dépouillé pour trancher le mal dans la racine. Qu'était-il arrivé ? Le budget de 1863, qui ne devait plus comporter de crédits supplémentaires, s'était accru successivement de 227 millions, qui avaient été dépensés sans ouvrir de crédits, c'est-à-dire sans garantie.

L'argument favori des défenseurs de l'état de choses existant était le rapprochement des crédits additionnels de 1838 à 1843 avec les crédits actuels. De plus, on faisait remarquer que « les budgets rectificatifs avaient cet avantage qu'en demandant des crédits nouveaux le projet devait indiquer les ressources destinées à faire face aux dépenses, de sorte que le double point de vue de la recette et de la dépense n'échappait à personne. On avait bien redouté, il est vrai, en 1861, les virements à découvert, c'est-à-dire les emprunts à un service qui n'était pas trop doté, pour couvrir un autre service ayant des besoins momentanés (1). En 1862, 700.000 fr. destinés aux ouvriers de l'industrie cotonnière furent empruntés au service des prisons. Enfin 300.000 fr. ont été demandés par voie de virement, à titre provisoire, pour augmenter le fonds de secours destiné aux ouvriers étrangers. Mais c'étaient là de très rares exceptions qui ne pouvaient constituer un danger aux yeux des ministres.

(1) Séance du Corps législatif, 9 mai 1864. Discours de M. Vuitry. *Moniteur univ.*, 10 mai 1864 pp. 647 et 648. Rapp. Séance du 2 juin 1865, même orateur.

A vrai dire, ces procédés étaient véritablement fâcheux et bien faits pour discréditer le système. En théorie, on ne peut méconnaître qu'il ne manquait pas d'une certaine ingéniosité. Les virements étaient, en somme, de deux sortes : le *virement définitif*, n'exigeant aucune restitution ou *virement sur les excédents disponibles*, et le *virement provisoire*, ou *par emprunt* ou *à charge de restitution régulière*. Le premier genre est le plus ancien. Il était appliqué avant 1861. Son grave inconvénient, c'est qu'il n'est guère possible qu'à la fin de l'exercice. A cette époque-là seulement, on peut savoir si un chapitre a été trop largement doté : alors seulement apparaît « le trop-plein de certains services ». Le second procédé n'est, en réalité, que le développement du premier. Il est imaginé pour remédier précisément à l'inconvénient signalé ci-dessus. Certains chapitres peuvent, en effet, n'être pas trop abondamment pourvus, mais présenter des crédits momentanément disponibles. Pourquoi ne pas les emprunter temporairement, à charge de les restituer avant la fin de l'exercice? C'est une avance, un emprunt avec restitution obligatoire dans un terme déterminé.

Quant aux budgets rectificatifs, accueillis également avec enthousiasme, ils ne tinrent pas toutes les promesses qu'on attendait de leur création. C'est l'article 32 du décret du 31 mai 1862 qui avait posé le principe : « Le budget peut être rectifié, s'il y a lieu, pendant le cours de l'exercice. »

Le budget rectificatif est donc un second budget qui vient au cours de l'année modifier les prévisions du premier et nécessite un second vote. Le budget rectificatif est substitué au premier budget. Le gouvernement présentait le budget rectificatif de l'exercice en cours, en même temps que le pro-

jet de budget du prochain exercice. Les avantages de cette combinaison furent mis en lumière par M. Vuitry. « En même temps, dit-il, que vous revisez la dépense, vous revisez la recette... On ne peut plus faire un pas en dehors du budget primitif, sans que, à côté de l'utilité de la dépense, on ne consulte également la possibilité financière. » D'où il résulte, à notre point de vue, que le gouvernement et les Chambres sont amenés à préciser les ressources au moyen desquelles les dépenses supplémentaires seront couvertes. Il n'y a plus possibilité de dépenser au-delà des crédits disponibles. Enfin puisqu'on a procédé deux fois à l'examen des dépenses, ne peut-on pas espérer que l'imprévu est réduit au minimum? D'où, aucune demande nouvelle de crédits supplémentaires n'est vraisemblable au cours de l'exercice.

Tous ces raisonnements paraissent harmonieux et convaincants. L'Italie a adopté le système des budgets rectificatifs en 1883. S'il est tombé chez nous en désuétude pour le budget de l'État, il est appliqué avec succès dans la comptabilité départementale et communale. Aucun texte n'étant venu l'abroger pour le budget de l'État, d'excellents esprits en conseillent volontiers une nouvelle tentative chez nous. Des objections bien sérieuses nous semblent cependant s'y opposer. Le pur raisonnement est mis en échec par les faits.

Non seulement le principe de l'unité du budget est absolument violé, mais ce procédé enlève, en effet, toute importance au budget rectifié. Celui-ci devient une formalité sans intérêt. Il est discuté et voté sans que personne y attache un caractère sérieux. Puis quand arrive le budget rectificatif, on discute avec beaucoup de tranquillité, suivant l'ex-

pression si juste de M. Magnin, « des sommes depuis longtemps dépensées ». C'est la négation du budget.

Le fait n'a pas manqué de se produire sous le second Empire. Il s'est reproduit identique en Italie. « C'est que, dit très bien M. Stourm, le bon budget chasse l'autre, suivant la loi de Gresham renversée. »

La conception théorique du budget rectificatif était donc, comme celle des virements, assez ingénieuse. Nous en avons montré les résultats pratiques (1). Des irrégularités graves amenèrent le discrédit sur ce système, et les réclamations les plus vives s'élevèrent à son endroit. Cependant aucune abrogation formelle n'eut lieu sous l'Empire, il fut abandonné à partir de 1871.

Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, qui apportait des changements importants à la Constitution, déclarait, dans son article 9, que la division du budget en sections était supprimée, que le budget serait à l'avenir présenté au Corps législatif avec ses divisions en chapitres et articles, et qu'il serait voté par chapitres conformément à la nomenclature annexée au sénatus-consulte.

Sur cet article, le rapporteur, M. le Premier Président Devienne, fit remarquer, dans la séance du 25 août 1869, qu'à

(1) Gandillot, *Principes de la science des finances*, t. III, pp. 568 à 575. « Les virements servent mal les vues des hommes qui prétendent arriver par cette voie à la suppression des crédits extra-budgétaires et pour procurer ainsi des ressources notables, ils mènent à empiéter sur les fonds mêmes des services les plus justement signalés à la prévoyance de la loi. Puis, comme de tels services continuent d'être pressants, comme on doit y pourvoir, ils obligent bientôt à recourir au législateur, qui, fidèle à ses convictions, ne manque pas de rétablir les crédits sur les chapitres auxquels ils ont été enlevés. Si bien que ce respect si proclamé de l'indépendance du Corps législatif aboutit à une déception. » Rapp. Joseph Garnier, *Traité des Finances*, pp. 442 à 449, et Ed. Mathon, *Discussion sur les budgets*. Economiste français, 11 juillet 1867.

cette occasion, « il a été déclaré devant la Commission, par les organes du gouvernement, que les virements ne seraient décidés qu'en Conseil; quant à la nomenclature, que si elle ne portait pas sur le budget extraordinaire, c'est qu'il était impossible d'appliquer la nécessité d'un tel règlement à des articles qui, par la nature des choses, changent chaque année, mais qu'il serait présenté et voté par chapitres, comme le budget ordinaire (1) ».

Enfin la faculté de virement donna lieu à une dernière discussion, à propos d'améliorations que voulait y apporter la Commission du budget pour l'exercice 1871, sur le rapport de M. Chesnelong. « On sortait, dit-il, autrefois de la spécialité par les crédits supplémentaires ouverts, par ordonnances ou décrets, en l'absence des Chambres; on en sort aujourd'hui par l'usage du droit de virement. Le premier système ne limitait le droit du gouvernement que par sa responsabilité; mais il exigeait la ratification des Chambres dès leur première réunion. Le second système pose une barrière au droit du gouvernement, en obligeant chaque département ministériel à ne se mouvoir que dans la limite des crédits qui sont alloués à l'ensemble de ses services; mais les virements ne tombent sous l'appréciation des Chambres qu'au moment de l'examen des comptes, et, par conséquent, à une époque très éloignée des faits accomplis. Le choix n'existe, on le sait, qu'entre deux systèmes qui ont leurs inconvénients respectifs; tâchons, du moins, d'améliorer celui qui est actuellement en vigueur. » Dans cet objet, la Commission fit adopter les dispositions qui devinrent l'article 38 de la loi du 27 juillet 1870 sur le budget

(1) *Journal off. de l'Empire français,* 26 août 1869, pp. 1141 à 1144.

général des recettes et des dépenses de l'exercice 1871 ainsi conçu :

« Aucun virement ne peut être opéré sur les crédits affectés au service de la dette publique.

« Le crédit alloué à titre de fonds secrets ne peut être augmenté par voie de virement.

« Aucun virement ne peut être opéré sur des crédits affectés à des dépenses extraordinaires pour élever des crédits affectés à des dépenses ordinaires.

« Aucun virement ne pourra être opéré pour augmenter les crédits votés pour les traitements de personnel.

« La prochaine loi de finances contiendra la nomenclature des crédits qui pourront être désormais augmentés par voie de virements. »

La discussion ouverte à ce propos et qui s'étendit d'ailleurs à toute l'organisation financière fut particulièrement importante. M. Latour du Moulin, qui prit le premier la parole, dressa un véritable réquisitoire contre les virements (1). Il rappelle les espoirs fondés sur le système de M. Fould. Mais il constate qu'au lieu de la disparition promise des crédits additionnels, ceux-ci se sont élevés, de 1861 à 1868, à 1.519.542.488 fr. en dehors des virements. Il réclame la suppression des virements et l'établissement d'une spécialité absolue. En passant, il relève certaines pratiques assez étranges. C'est ainsi que « le fonds destiné au transport des condamnés est presque chaque année choisi de préférence par le ministre de l'intérieur pour opérer des virements ».

(1) *Journ. off. de l'Empire français,* 5 juillet 1870, pp. 1172 et suiv. (Séance du Corps législatif, 4 juillet).

« Avec ce droit de virement, ajoute l'orateur, on arrive à des monstruosités. » M. Barthélémy-Saint-Hilaire déclare à son tour que « le droit de virement lui semble la destruction de toute régularité financière.....; cette manière de procéder est, à mes yeux, le désordre même », et il préfère l'ancien système sur les crédits additionnels.

Le rapporteur, puis le ministre des finances, M. Segris, répondirent à ces critiques (1). Pour le ministre, « le virement n'est pas autre chose que l'ancien crédit supplémentaire s'exerçant au cours d'un budget en exercice », mais s'exerçant avec des garanties que n'offrent pas les crédits supplémentaires ordinaires. Il ajoute encore : « Le virement n'a pas eu pour but d'empêcher les crédits supplémentaires et extraordinaires votés par les Chambres. »

Quelle condamnation plus cruelle des virements pouvait-on bien prononcer si on rapproche ces mots des éloges enthousiastes qui accueillirent le système à ses débuts (2)?

Statistique des virements de crédits donnée par M. Segris, ministre des finances, Journ. off. 6 juillet 1870, p. 1184.

1863.....	24.922.129
1864.....	17.376.260
1865.....	31.722 489
1866.....	22.537.739
1867.....	24.314.072
1868.....	20.832.923

(1) *Journ. off de l'Empire français*, 6 juillet 1870, p. 1184, et *Journ. off. de l'Empire français*, 7 juillet 1870, voir discours de M. Paul Bethmont, p. 1191.

(2) M. Darimon, dans la séance du 14 mars 1862 (voir ci-dessus, p. 105), n'avait pas tort de parler ironiquement des gens qui se décernaient un peu légèrement des « brevets de prophètes ».

Relevé des crédits ouverts sous le régime du sénatus-consulte du 31 décembre 1861

Exercices	Crédits ouverts par le budget primitif	Crédits supplémentaires et extraordinaires		Total	Total des crédits ouverts à chaque exercice	Crédits annulés	Reste pour crédits employés
		ouverts par des lois	ouverts par des décrets				
1862	1.759.340.772 00	248.062.397 06	96.126.106 70	344.188.503 76	2.103.529.275 76	122.654.365 55	1.980.874.910 21
1863	1.842.695.577 00	237.191.465 08	69.615.555 18	306.807.020 26	2.149.502.597 26	102.667.589 07	2.046.835.008 19
1864	1.881.659.001 00	156.720.440 08	42.057.119 92	201.777.560 00	2.083.436.561 00	73.037.611 59	2.010.398.949 41
1865	1.869.774.583 00	94.477.237 36	60.552.618 32	155.029.855 68	2.024.804.438 68	125.142.825 86	1.899.661.612 82
1866	1.841.040.414 00	122.353.141 99	63.921.222 12	186.274.364 11	2.027.314.778 11	80.433.795 19	1.946.880.982 92
1867	1.700.018.571 00	293.255.576 50	83.938.044 68	377.193.621 18	2.077.212.192 18	133.349.358 06	1.943.862.834 12
1868	1.744.528.143 00	105.695.841 71	69.094.351 28	174.790.192 99	1.919.318.335 99	157.387.185 86	1.761.931.150 13
1869	1.784.303.619 00	43.174.897 40	55.217.576 21	98.392.473 61	1.882.696.092 61	100.542.444 00	1.782.153.648 61
1870	1.829.446.298 11	2.599.783.301 46	81.268.572 90	2.681.051.874 36	4.510.498.172 47	1.386.593.908 23	3.123.904.264 24

SECTION III

PÉRIODE CONTEMPORAINE : 1871-1900

§ 1er. — *Loi du 16 septembre 1871.*

On comprend aisément, d'après ce qui précède, qu'une des premières réformes financières de l'Assemblée nationale fut la suppression de la faculté de virements. M. Casimir-Périer, dans le rapport fait, au nom de la Commission, sur le budget rectifié de l'exercice 1871 (1), s'exprimait sur cette question en ces termes : « Prétendre supprimer absolument les crédits supplémentaires et extraordinaires est une chimère. En effet, de quelque nom qu'on appelle les crédits destinés à faire face aux dépenses extra-budgétaires, il y aura toujours des services publics pour lesquels les prévisions du budget, si larges qu'elles soient, se trouveront accidentellement en défaut : de là, nécessité des crédits supplémentaires. De même, il y aura toujours, soit à l'intérieur soit à l'extérieur, des circonstances imprévues, impossibles à prévoir, qui exigeront l'emploi de sommes excédant les ressources du budget : de là, les crédits extraordinaires que les Assemblées législatives, à moins qu'elles ne soient permanentes, ne peuvent sanctionner que lorsque la dépense est engagée et souvent faite et payée. »

« C'est un des points les plus délicats et en même temps les plus importants d'une bonne administration financière. »

Le rapporteur se déclarait partisan d'une spécialité rigoureuse : « Tout crédit extraordinaire ou supplémentaire

(1) Rapport de M. Casimir-Périer, *Journ. off.*, 30 septembre 1871 (séance du 31 août 1871), p. 3745, annexe n° 575.

soumis à la nécessité de la sanction législative, le vote du budget par chapitres et tout virement interdit d'un chapitre à l'autre, telles sont les règles financières qu'il faut consacrer. »

De plus, avec une Assemblée permanente, il était nécessaire d'établir pour tout crédit le vote préalable.

De ces considérations naquirent les articles 30, 31, 32 et 33 de la loi du 16 septembre 1871, ainsi conçus :

Art. 30. — « Le budget est voté par chapitre. »

« Aucun virement de crédits ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre. »

Art. 31. — « Les suppléments de crédits nécessaires pour subvenir à l'insuffisance dûment justifiée des fonds affectés à un service porté au budget ne pourront être accordés que par une loi, sauf le cas de prorogation de l'Assemblée nationale. »

« La même disposition est applicable aux crédits extraordinaires. Ces derniers ne peuvent être demandés que pour des services qui ne pouvaient pas être prévus et réglés par le budget. »

Art. 32. — « Dans le cas de prorogation de l'Assemblée nationale, les crédits supplémentaires et extraordinaires ne pourront être ouverts que par des décrets rendus en Conseil d'État, après avoir été délibérés et approuvés en Conseil des ministres. »

« Ces décrets devront être soumis à la sanction de l'Assemblée nationale dans la première quinzaine de sa plus prochaine réunion. »

Art. 33. — « Pourront seuls donner ouverture à des cré-

dits supplémentaires pour 1872 les services dont la nomenclature suit (1). »

Les événements politiques, la réorganisation de nos forces de l'armée de terre et de mer en particulier, absorbèrent, pendant de longues années, l'attention exclusive du gouvernement. Durant les années qui suivirent la guerre de 1870-71, les crédits supplémentaires et extraordinaires devaient, par la force même des choses, atteindre des sommes considérables. En sus des crédits inscrits au budget ordinaire et extraordinaire, il avait été ouvert, du 18 juillet 1870 au 20 février 1871, c'est-à-dire en sept mois, à tous les départements ministériels, des crédits supplémentaires pour une somme de 2 milliards 300 millions. Les crédits supplémentaires ouverts par le gouvernement de la Défense nationale à Paris et par la délégation de ce gouvernement à Tours et à Bordeaux montaient à 651 millions. Mais, ces circons-

(1) La nomenclature annexée à la loi du 16 septembre 1871 a été complétée et modifiée par les lois des 30 mars et 20 décembre 1872. L'article 9 de la loi du 30 mars 1872 sur le budget général de cet exercice a ajouté au ministère de l'intérieur, sur la proposition du gouvernement, les services suivants :

Dépenses ordinaires du service intérieur des prisons et établissements pénitentiaires;

Transports des détenus:

Remboursement sur le produit du travail des condamnés.

Elle a retranché au ministère des finances: les traitements et émoluments des tresoriers-payeurs généraux et des receveurs des finances.

L'article 16 de la loi du 20 décembre 1872, sur le budget général de l'exercice 1873, a ajouté à la nomenclature fixée par l'article 33 de la loi du 16 septembre 1871 et l'article 9 de la loi du 30 mars 1872 les services ci-après dépendant du ministère de l'intérieur :

Personnel des lignes télégraphiques;

Entretien des lignes et des bureaux;

Entretien du réseau électro-sémaphorique et des câbles sous-marins.

Cette addition à la loi de finances a été réclamée par la commission du budget, sur le rapport de M. de Kerjégu, (séance du 3 août 1872 ; annexe n° 1412.)

M. Gouin, rapporteur général, insista pour son adoption par l'Assemblée nationale à la séance du 20 décembre 1872.

tances exceptionnelles mises à part, il est évident que l'imprévu devait encore faire sentir longtemps son influence après les événements de la guerre. Une fois de plus, la nécessité fit admettre presque sans examen la plupart de ces demandes. Néanmoins, on peut regretter que les règles posées antérieurement sur l'ouverture des crédits additionnels aient été tenues presque toujours pour lettre morte.

En 1874, cependant, M. Guichard, membre de l'Assemblée nationale, éleva de légitimes protestations à propos d'une demande de ce genre.

Il fit valoir qu'on ne se conformait pas au paragraphe 2 de l'article 61 du règlement de l'Assemblée prescrivant que « les projets de loi portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires et renfermant les énonciations prescrites par l'article 3 de la loi du 16 mai 1851 soient déposés par le ministre des finances ».

De plus, la loi de 1851 prescrit que le projet comprenne l'ensemble de la dépense et l'indication des voies et moyens affectés à son paiement. Or, le budget ne présentait aucune ressource effective pour faire face aux crédits supplémentaires, et on n'avait même pas mentionné que ceux-ci seraient servis par la dette flottante. Enfin, M. Guichard regrettait surtout que le ministre des finances n'eût pas réuni en un seul projet de loi toutes les demandes dont le besoin s'était fait sentir dans les divers services pendant l'intervalle d'un mois. Il insistait sur la perte de temps ainsi causée à l'Assemblée, qui serait obligée de faire dix scrutins publics là où un seul aurait suffi. M. Buffet, président, déclara que dorénavant la loi et le règlement seraient obéis (1).

(1) *Journ. off.*, 5 février 1874, p. 1016.

Or, dans la séance du 14 février, le même M. Guichard constatait que ses observations avaient été si peu écoutées que depuis dix jours, date de ses réclamations, trois nouvelles demandes de crédits avaient été présentées, « un peu plus irrégulières » que les précédentes. Car, dans les sept ou huit demandes qui avaient précédé le 4 février, on indiquait, comme voies et moyens, les ressources sur les exercices 1873 et 1874, tandis que, dans les dernières, on se dispensait de toute espèce d'indication de voies et moyens. MM. Humbert et Henri Brisson insistèrent pour entendre l'avis du gouvernement. Ce fut en vain. Ces observations n'eurent aucune sanction (1). Elles n'eurent qu'un écho au dehors chez M. Paul Leroy-Beaulieu. « Cette nonchalance et cette insouciance, dit-il, qui multiplient les crédits supplémentaires en dehors des conditions légales, ont toujours été et sont encore un des fléaux de nos finances. Il faut extirper ce vice (2). »

M. Guichard ne se découragea d'ailleurs pas. Invoquant la perte de temps occasionnée à l'Assemblée par la violation de l'article 4 de la loi du 16 mai 1851, qui exigeait la réunion en un seul projet de loi de toutes les demandes de crédits supplémentaires faites mensuellement, il déposa, dans la séance du 30 juillet, une proposition de loi ayant pour objet de rétablir cet article 4. L'Assemblée prit cette proposition en considération et déclara l'urgence (3).

Mais la session touchait à sa fin. Lors de la rentrée de l'Assemblée, le 4 novembre suivant, les questions politiques

(1) *Journ. off.*, 15 février 1874, p. 1269, Rapp. L'Economiste français, 21 février 1874, p. 220.

(2) Paul Leroy-Beaulieu, *Revue économique. L'abus des crédits supplémentaires, les lois relatives à ces crédits*. Economiste français, 1874, p. 198.

(3) *Journ. off.*, 31 juillet 1875, p. 6118.

retinrent toute l'attention des députés. Vint la dissolution, puis l'élection des sénateurs. On oubliait volontiers les questions de procédure financière.

Son auteur la reprit le 11 mai 1876 (1). Elle donna lieu, à la Chambre des députés, à un rapport de M. Cochery; au Sénat, à un rapport du baron Le Guay, et elle devint la loi du 12 août 1876.

Dorénavant, le ministre des finances devait réunir toutes les demandes de crédits supplémentaires dont le besoin s'est fait sentir dans l'intervalle d'un mois au moins, et il ne procède par projets de lois spéciaux que dans les cas d'urgence.

Le ministre des finances fit plus. Il jugea utile d'annexer à chacun des projets de loi dont il s'agit, à la suite de l'exposé des motifs, un relevé par ministère des crédits supplémentaires et extraordinaires successivement votés pour chacun des exercices en cours d'exécution. « Cette innovation a l'avantage de faire connaître l'importance et l'étendue des charges que les crédits supplémentaires font peser sur les budgets; elle fait revivre, sous une autre forme, la disposition contenue dans l'article 1er de la loi des 13-18 novembre 1849, en vertu de laquelle le tableau de tous les crédits, imputés successivement sur les ressources des deux budgets en cours d'exécution était dressé, tenu au courant d'après les documents transmis à l'Assemblée nationale par le ministre des finances, et affiché dans la salle des confé-

(1) *Journ. off.*, 12 mai 1875, p. 3222. L'orateur fit, d'ailleurs, remarquer qu'après la première déclaration d'urgence le ministre des finances s'était conformé dans trois projets de lois, aux dispositions dont il demandait l'approbation législative.

rences des Commissions des finances et des bureaux (1). »

Les articles 32 et 33 de la loi du 16 septembre 1871, avaient reçu un certain nombre d'applications. Des lois en date des 5 avril 1873, 29 janvier et 4 août 1874, 17 mars 1875, avaient ratifié des décrets de crédits additionnels, décrets successivement rendus en Conseil d'État, pendant lesprorogations de l'Assemblée nationale. Aucune question de principe n'est à relever sur ces diverses lois. Mais les difficultés graves allaient bientôt réapparaître.

L'Assemblée nationale avait fait place à deux Chambres. Une Constitution nouvelle était mise en vigueur.

Or, en 1877, pendant la durée de la *dissolution* de la Chambre des députés, après des événements politiques que nous n'avons pas à rappeler ici, le gouvernement se crut le droit d'user de la même faculté qui lui permettait d'ouvrir, en cas de *prorogation* de l'Assemblée nationale, des crédits additionnels. Il avait rendu des décrets en Conseil d'État, et il les soumettait à la sanction de la Chambre des députés dans un projet de loi présenté le 5 novembre 1877 (2).

Mais une question primordiale s'élevait. La législation à laquelle on avait obéi était-elle bien toujours en vigueur? Les procédés par lesquels des crédits additionnels pouvaient être ouverts en cas de *prorogation* de l'Assemblée nationale pouvaient-ils être étendus ainsi arbitrairement au cas de *dissolution* de la Chambre des députés (3)? Ces questions furent

(1) Voir *Les Crédits supplémentaires et extraordinaires*, publication du ministère des finances, p. 152.

(2) *Journ. off.*, 22, 23, 24, 25 et 27 novembre 1877 (séance du 5 novembre), Chambre des députés, annexe n° 5.

(3) Rapp. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, tome III, n° 889, p. 108. « La loi du 16 septembre 1871, en rétablissant le droit du gouvernement d'ouvrir des crédits additionnels par décrets en l'absence des Chambres, n'avait

attentivement examinées par le député chargé du rapport sur le projet de loi.

M. Cochery recherchait dans le rapport de M. Casimir-Périer, sur le budget rectifié de l'exercice 1871, quelle avait été l'intention du législateur d'alors. Pour lui, les articles 32 et 33 de la loi du 16 septembre 1871 ne sont faits que pour la durée de l'Assemblée nationale et seulement pendant les prorogations de l'Assemblée. « Aussi, quand le Sénat et la Chambre des députés, par leur Constitution, eurent mis fin à l'existence de l'Assemblée nationale, les dispositions de la loi du 16 septembre 1871, relatives à l'ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires, devinrent caduques. A partir du 20 février 1876 jusqu'au 16 mai 1877, les ministres n'eurent recours, en l'absence des Chambres, à l'ouverture d'aucun crédit par décret. Ils se bornèrent à solliciter des crédits *préalables*, dans la forme ordinaire. Le ministère du 17 mai a, le premier, voulu établir un précédent en ouvrant des crédits par décrets en l'absence des Chambres et alors même que la Chambre des députés était dissoute. Il a, par ce fait, commis une illégalité injustifiable. »

Le rapporteur ne contestait pas que de telles facultés pour le pouvoir exécutif pourraient être utiles, sauf à établir les garanties nécessaires. Mais, d'une part, les articles 32 et 33 de la loi de 1871 n'existaient plus; d'autre part, on ne peut suppléer à la loi qui n'existe pas. Si une loi est reconnue salutaire pour l'avenir, qu'on la vote. Bien plus même, si les

pas excepté le cas où cette absence résulte de la dissolution de la Chambre des députés. Aussi, le gouvernement avait-il usé d'un droit incontestable en procédant de la sorte, après la dissolution de la Chambre des députés du 16 mai 1877. »

articles 32 et 33 de la loi de 1871 sont en vigueur, ils restent sans application au cas en litige. Ceux-ci visent l'hypothèse d'une prorogation et non celle d'une dissolution. Si le ministère a besoin de crédits additionnels en pareille occurrence, un seul procédé est à sa disposition, c'est « hâter la convocation des comices électoraux et presser la réunion des Chambres ».

Enfin, en ce qui touche plus particulièrement le projet présenté, le rapporteur fait remarquer que l'illégalité s'aggrave de circonstances particulières. M. Léon Say, en effet, dans un projet de loi déposé sur le bureau de la Chambre le 14 mai 1877, demandait un certain nombre de crédits supplémentaires qui se retrouvent parmi ceux du projet du ministère du duc de Broglie. La Chambre n'avait pas eu le temps de statuer sur le projet Léon Say avant sa prorogation, puis sa dissolution. Mais il faut remarquer que « la plupart de ces crédits ne rentrent pas dans les services énumérés à l'article 33 de la loi du 16 septembre, complétée par l'article 9 de la loi du 30 mars 1872 et par l'article 16 de celle du 20 septembre suivant. Donc, même pendant l'existence de l'Assemblée nationale et en temps de prorogation, ils n'auraient pu être ouverts par décrets comme crédits supplémentaires ». Que penser dès lors du ministère du duc de Broglie qui usait d'un expédient assez simple? Il avait transformé la dénomination de ces crédits et les avait appelés crédits extraordinaires (1). C'était inadmissible.

La Chambre ne paraît pas s'être montrée très empressée

(1) Rapport de M. Cochery, séance du 27 novembre 1877. *Journ. off.*, 5 décembre 1877. Chambre des Députés, annexe n° 116, p. 8085.

à discuter les conclusions de ce rapport l'invitant à refuser sa sanction aux décrets qui lui avaient été soumis par le projet de loi du 12 novembre. M. Caillaux le constatait devant le Sénat dans la séance du 30 mars 1878, à propos d'un autre crédit supplémentaire. Sans entrer dans la discussion, il contestait d'une manière absolue la manière de voir du rapporteur de la Chambre et demandait que la question vînt entière devant le Sénat. Le ministre des finances d'alors, M. Léon Say, semble avoir douté lui aussi, à juste titre, de l'illégalité des décrets, telle qu'elle avait été proclamée par M. Cochery, si bien qu'au lieu de provoquer le plus tôt possible un débat sur la question, il préféra soumettre aux Chambres un projet de loi réglant d'une manière expresse les droits du gouvernement pour l'avenir. Ce projet aboutit à la loi du 14 décembre 1879, qui constitue le fond de la législation actuelle sur les crédits additionnels.

§ 2.— *Loi du 14 décembre 1879.*

La question, soulevée par la présentation du projet de loi du 5 novembre 1877 et discutée dans le rapport de M. Cochery, demandait à être résolue d'une manière précise. Le gouvernement avait un besoin pressant de connaître ses droits en pareille matière. Un débat devant les Chambres ne lui ayant pas offert une solution, il était nécessaire qu'il prît lui-même l'initiative pour fixer les conditions et les limites dans lesquelles il aurait le droit d'ouvrir des crédits additionnels. Les lois constitutionnelles des 24 et 25 février et 16 juillet 1875 avaient-elles rendu caduque la loi du

16 septembre 1871? Depuis le 8 mars 1876, jour où l'Assemblée nationale a pris fin pour faire place à deux Chambres, les garanties prises dans la première période continuaient-elles à rester en vigueur sous le régime nouveau?

M. Léon Say, ministre des finances, présenta, le 11 janvier 1878 à la Chambre des députés, un projet de loi dans ce but, sur les crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par décrets pendant la prorogation des Chambres (1).

L'exposé des motifs rappelle la nécessité de ces crédits extra-budgétaires et la législation auxquels ils avaient été soumis depuis 1817. Le ministre pose ensuite en principe, dans l'article 1er, qu'il ne peut être accordé de crédits supplémentaires ou extraordinaires qu'en vertu d'une loi.

L'article 2 donne une définition de ces deux sortes de crédits : « les crédits supplémentaires sont ceux qui doivent pourvoir à l'insuffisance, dûment justifiée, d'un service porté au budget et qui ont pour objet l'exécution d'un service déjà voté, sans modification dans la nature de ce service; les crédits extraordinaires sont ceux qui sont commandés par des circonstances urgentes et imprévues et qui ont pour objet : ou la création d'un service nouveau, ou l'extension d'un service inscrit dans la loi de finances au-delà des bornes déterminées par cette loi. »

Dorénavant, d'après l'article 3, tout crédit extraordinaire devrait former un chapitre particulier du budget de l'exercice pour lequel il a été ouvert, à moins, en ce qui concerne les départements de la guerre et de la marine, que le service ne se rattache d'une manière indivisible à un chapitre déjà

(1) Séance du 11 janvier 1878. *Journ. off.*, 24 janvier 1878. Chambre des députés, annexe n° 278, p. 616.

existant. L'article 59 du décret du 31 mai 1862 consacrait déjà cette exception qui vise principalement les services de la solde et ceux des vivres et approvisionnements.

L'article 4 donne au gouvernement, mais dans le seul cas de prorogation des Chambres, le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires par des décrets rendus en Conseil d'État et délibérés en Conseil des ministres, avec l'obligation de soumettre ces crédits à la sanction du pouvoir législatif dans les quinze premiers jours de sa plus prochaine réunion.

Enfin, d'après l'article 5, la faculté d'ouvrir par décrets des crédits supplémentaires et extraordinaires devra être inscrite chaque année dans la loi de finances. Les crédits supplémentaires seront limités aux services votés, suivant une nomenclature annexée chaque année à la même loi.

On voit que ce projet de loi remaniait les principes de la législation sur les crédits additionnels. Il se ressentait des événements politiques qui l'avaient provoqué ; mais il coordonnait, d'une manière assez satisfaisante, les dispositions antérieures, et semblait consacrer des garanties suffisantes à la bonne gestion des services publics, tout en assurant une certaine liberté au pouvoir exécutif. Quelques modifications furent apportées par les Chambres au projet.

Sur l'article 4, on a adopté une rédaction visant explicitement le paragraphe 1^er^ de l'art. 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, qui définit l'un des cas de prorogation. La Commission du budget a introduit, en outre, le mot *provisoirement*, afin d'indiquer clairement que les dispositions de cet article ne constituent qu'une exception temporaire au principe général inscrit dans l'article 1^er^ et qu'il

n'y a de crédits définitifs que ceux qui ont été accordés par une loi.

Enfin, le rapport de M. Wilson (1) demandait l'adjonction à l'article 5 d'un dernier paragraphe interdisant l'ouverture, par décrets, de crédits extraordinaires ayant pour but la création d'un service nouveau. Le rapporteur déclara, lors de la discussion, qu'il convenait de ne pas « confondre la création d'un service nouveau avec la satisfaction à donner à un besoin nouveau qui s'impose dans des circonstances urgentes et imprévues ». C'est dans ce dernier cas seul que l'ouverture, par décret, d'un crédit extraordinaire paraît devoir être autorisée (2).

La Chambre des députés adopta le projet de loi ainsi remanié.

Au Sénat, deux modifications y furent apportées. La première consiste dans une addition, à l'art. 4 § 1 *in fine*, d'une garantie qui nous est bien connue : « les décrets d'ouverture de crédits devront indiquer les voies et moyens affectés aux crédits demandés. »

La seconde a pour objet une suppression : c'est le retranchement du paragraphe 1er de l'article 5 ainsi conçu : « La faculté d'ouvrir par décrets des crédits additionnels devra être inscrite chaque année dans la loi des finances. »

M. Bertauld, rapporteur de la Commission des finances du Sénat, appuyait ce dernier changement par les considérations suivantes : « Le droit d'ouvrir des crédits extra-budgétaires est une exception à la règle parlementaire. Cette

(1) Rapport de M. Wilson, séance du 25 janvier 1878. *Journ. off.*, 4 février 1878. Chambre des députés, annexe n° 333, p. 1058.

(2) Chambre des députés, séance du 31 janvier 1878, *Journ. off.*, 1er février 1878, p. 921.

exception, introduite par le Parlement, dans un cas déterminé, sous une inspiration d'utilité publique, ne peut être écartée que par le Parlement ». En somme, le rapporteur trouvait « plus juridique et plus politique » de renverser le principe. Le président de la République, d'après lui, a, en principe, le droit d'ouvrir des crédits additionnels. C'est une exception générale que le Parlement consent en sa faveur, à moins que la loi des finances vienne, pour un motif grave, lui dénier ce droit. Le projet, au contraire, ne confierait ce droit au chef de l'État que si la loi de finances l'avait expressément reconnu. « Une seule Chambre aurait eu ainsi le pouvoir, peut-être exorbitant, de tromper la prévoyance de la loi. » Ceci paraissait regrettable au rapporteur.

Enfin, M. Bertauld expliquait que si, à première vue, il pouvait paraître étrange que le droit d'ouvrir des crédits additionnels par décrets eût été accordé en cas de prorogation de la Chambre, tandis qu'il était dénié en cas de dissolution, c'est que les hypothèses étaient bien différentes. Il eût été dangereux d'accorder ce droit en cas de dissolution. Le chef de l'État aurait pu ainsi trouver un moyen facile de prolonger la durée de la dissolution. Lui refuser ce droit a, au contraire, pour effet « de hâter l'expression de la volonté nationale consultée et la réunion des Chambres (1) ».

La discussion fut assez vive au Sénat, précisément sur cette même question où la politique semblait l'emporter sur une bonne conception financière.

M. Delsol déposa sur l'art. 4 un amendement ainsi conçu : « Dans le cas d'absence des Chambres, des crédits supplé-

(1) Rapport de M. Bertauld, séance du 4 mars 1879, *Journ. off.*, 18 mars 1879. Sénat, annexe n° 38, p. 2164.

mentaires et extraordinaires pourront être ouverts provisoirement par des décrets rendus en Conseil d'État, après avoir été délibérés et approuvés en Conseil des ministres. Ces décrets devront être soumis à la sanction des Chambres dans la première quinzaine de leur prochaine réunion. » (1)

Passant rapidement, en effet, sur le point modifié par la Commission elle-même et qui exigeait l'autorisation législative annuelle, pour le gouvernement, d'ouvrir des crédits additionnels (2), il se demandait si la restriction apportée au droit du gouvernement d'ouvrir des crédits pendant l'absence des Chambres était fondée et acceptable. Non, disait-il en s'appuyant sur les textes antérieurs. « On a pris toute espèce de précautions au point de vue financier ; mais, jamais jusqu'à présent, on n'avait songé à insérer dans des lois de finances des précautions politiques. » De plus, cette disposition est inconciliable avec l'article 4. Si on reconnaît le droit pour le gouvernement d'ouvrir des crédits additionnels par décrets en cas de prorogation, il faut dire, *a fortiori*, la

(1) *Journ. off.*, 26 mars 1879, pp. 2494 et suiv.

(2) Il semble bien qu'il y ait eu là une confusion de la part du rédacteur du projet de loi. Celui-ci croyait reproduire purement et simplement une disposition de la loi de 1837. M. Delsol fit très justement remarquer que la loi de 1837 ne disait nullement ce qu'on voulait lui faire dire. Elle déclare seulement qu'on votera tous les ans la nomenclature des services qui peuvent donner lieu à l'ouverture des crédits supplémentaires. Mais si ce vote n'a pas lieu, il en résulte simplement que la nomenclature de l'année précédente reste en vigueur. Le principe est, en effet, dans la loi de 1817 qui autorise le gouvernement d'une manière générale et permanente à ouvrir des crédits additionnels. Voilà le principe. Maintenant, sur quels services ces crédits pourront-ils être accordés ? Voilà ce qui devra être établi, chaque année, par exécution de la loi de 1837. L'innovation de M. Léon Say n'était pas fondée sur l'histoire, mais elle relevait de cette conception très juste que c'est au pays lui-même, par l'organe de ses représentants, à ouvrir des crédits, comme il lui appartient de fixer l'impôt ; que ce ne peut être un droit inné du pouvoir exécutif, mais seulement un droit délégué.

même chose pour la dissolution qui dure plus longtemps.

En outre, la restriction dont il s'agit est contraire à toutes les règles et à toutes les nécessités gouvernementales. « Est-ce que, à l'armée, par exemple, il faudra laisser les hommes et les chevaux sans rations pendant la période de dissolution? » Des exemples aussi saisissants peuvent encore être cités : frais de justice criminelle, entretien des détenus, grande calamité publique. Enfin, répondant plus directement aux craintes politiques, émises au sujet de ce droit accordé au gouvernement en cas de dissolution, l'orateur déclare que si le délai de trois mois inscrit dans la Constitution pour la convocation d'une Chambre nouvelle paraît trop long, il faut l'abréger, non point, ainsi qu'on veut le faire, d'une manière détournée, en rendant impossible la fonction gouvernementale pendant ce délai, mais en provoquant une revision régulière de la Constitution. D'ailleurs est-il exact et désirable que le droit de dissolution soit aussi exceptionnel qu'on veut le dire ? Il serait peut-être excellent qu'il fût assez fréquent.

M. Chesnelong, signataire avec M. Delsol de l'amendement ci-dessus relaté, reprit les divers arguments de son collègue. Il insista sur ce qui lui paraissait une contradiction injustifiable. Pourquoi distinguer, suivant lui, entre l'absence résultant de la prorogation et celle résultant de la dissolution? « Est-ce que l'imprévu distinguera? Je pose, en effet, disait-il, ce dilemme : ou le droit d'ouvrir par des décrets des crédits supplémentaires ne répond à aucune nécessité, ou il répond, au contraire, à une nécessité impérieuse. Dans le premier cas, pourquoi en temps de prorogation, accordez-vous un droit inutile? Dans le second cas, pour-

quoi, en temps de dissolution, refusez-vous un droit nécessaire? » Bien plus, « vous accordez ce droit lorsqu'avec beaucoup de gêne, je le reconnais, on pourrait s'en passer, et vous le refusez lorsqu'il est absolument nécessaire ». Mais le fond du débat était sur le caractère lui-même du droit de dissolution. M. Chesnelong le définit et l'analyse, insistant pour qu'il fût laissé intact, tel que la Constitution l'avait établi. Il en fit ressortir les avantages politiques et la garantie indispensable qui en résultait comme contrepoids à l'omnipotence possible d'une Assemblée.

Le rapporteur, en réponse à M. Delsol, et le ministre, en réponse à M. Chesnelong, firent surtout valoir les dangers de ce droit de dissolution. Eux aussi, analysaient ses caractères, et ils évoquaient le souvenir des événements du 16 mai. Le débat placé sur ce terrain, son issue était facile à prévoir. L'amendement présenté par MM. Delsol, Chesnelong, Buffet et Le Guay fut repoussé par 171 voix contre 109 (1).

Le projet de loi, modifié par le Sénat, fut renvoyé à la Chambre des députés le 29 mars 1879. Venu en discussion dans la séance du 2 août 1879, il fut adopté en première délibération. A la fin de cette délibération, M. Floquet demanda qu'on rétablît la disposition supprimée par le Sénat, disposition qui portait que la faculté de proposer des crédits supplémentaires, pendant la prorogation, devrait être inscrite, chaque année, dans la loi de finances. En conséquence, il demandait à la Chambre le retrait de l'urgence précédemment accordée. La Chambre consultée, après un avis conforme de la Commission du budget, prononça le

(1) Sénat, séance du 25 mars 1879. *Journ. off.*, 26 mars, pp. 2494 à 2500.

retrait de la déclaration d'urgence et décida de passer à une seconde délibération.

Mais on était arrivé au dernier jour de la session. La seconde délibération n'eut lieu devant la Chambre que dans le cours de la session extraordinaire qui fit suite à la prorogation, c'est-à-dire le 6 décembre 1879. Le projet, adopté alors sans discussion, est devenu la loi du 14 décembre 1879. C'est encore la base de notre législation actuelle.

Depuis la loi du 14 décembre 1879, en effet, des modifications de détails sont seulement intervenues.

L'art. 29 de la loi du 18 juillet 1892 apporte une exception à l'art. 1 de la loi du 14 décembre 1879. Il autorise l'ouverture de crédits par décrets contresignés du ministre des finances quand il s'agit de crédits supplémentaires reconnus nécessaires dans le cours d'un exercice, pour assurer le service des dégrèvements et non-valeurs sur contributions directes et taxes y assimilées. Toutefois, ces décrets devront être soumis à la sanction du pouvoir législatif dans le délai d'un mois lorsque les Chambres sont assemblées, ou, dans le cas contraire, dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion.

La loi du 12 août 1896 prescrit au ministre des finances de comprendre en un seul projet de loi toutes les demandes de crédits additionnels dont le besoin s'est fait sentir pendant l'intervalle d'un mois au moins. En fait, on peut remarquer que les demandes de crédits additionnels interviennent en général, surtout à quatre époques déterminées de l'année : en mars, juillet, octobre et décembre. Mars et juillet, cela s'explique par les dispositions de la loi du 29 janvier 1889, dont nous allons parler. Octobre, c'est le moment où

la session s'ouvre, après les vacances pendant lesquelles le gouvernement a ouvert, suivant les formes qui nous sont connues, les crédits qui lui étaient nécessaires. Enfin décembre, c'est la fin de l'année, les insuffisances doivent être comblées.

Enfin, une loi du 29 janvier 1889, abrégeant la durée de l'exercice, déclare qu'un délai est accordé « jusqu'au 30 juin pour l'autorisation et la régularisation des crédits supplémentaires de dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi de finances et dont le montant ne peut être définitivement connu qu'après l'exécution des services ». Cette disposition contient-elle une abrogation des crédits complémentaires? C'est ce que nous rechercherons dans le chapitre suivant.

Mais elle a soulevé une autre objection. « Les dépenses ainsi visées, a-t-on dit, rentrent certainement dans la catégorie des services votés, des crédits évaluatifs. Comment concilier la nouvelle loi avec la législation générale des crédits additionnels? Un dilemme se présente immédiatement à l'esprit.

Ou bien ces dépenses n'ont pas été payées au 30 avril : elles ont dû, en fin d'exercice, être comprises dans les états de restes à payer. Les crédits étant insuffisants et les Chambres n'étant pas prorogées, une loi accordera un supplément, la dépense figurera au chapitre des exercices clos du budget suivant. Aucune difficulté : tout est régulier, le mot *autorisation* est expliqué.

Mais les dépenses ont été payées avant le 30 avril. C'est l'idée qu'éveille forcément le mot *régularisation*. Un décret n'a pu ouvrir les crédits, les Chambres étant en session, et

si le décret datait de la précédente prorogation, depuis longtemps déjà il aurait dû être régularisé. Il faut donc supposer une dépense payée sans crédit, c'est-à-dire une dépense irrégulière ; et alors la loi semble bien sanctionner une illégalité (1).

Le raisonnement précédent est exact si on s'attache à la lettre même du texte. Le mot « régularisation » est plutôt une redondance ajoutée au mot « autorisation ». Pour que l'opération soit tout à fait correcte il faut une autorisation législative, et ce vote régularise, *lato sensu*, la situation. L'esprit du texte doit l'emporter sur la rigueur grammaticale. D'ailleurs c'est l'opinion du rapporteur de la Commission qui déclare ne voir là qu'un mode de procédure pour les cas où les crédits auraient été dépassés, la responsabilité du ministre restant entière et le Parlement pouvant refuser la régularisation. Il est néanmoins regrettable que la mauvaise rédaction d'un texte légitime des interprétations de ce genre.

Ce vœu est d'autant plus de circonstance que tout récemment un député, M. Berthelot, revenant sur cette question, a déposé, au budget de 1900, un amendement, signé de 282 de ses collègues appartenant à toutes les fractions de la Chambre. Il est ainsi conçu :

« Le budget prévoit et autorise pour l'exercice auquel il se rapporte :

« Les dépenses publiques dans les limites résultant des lois antérieures ;

« Les recettes destinées à y faire face ;

« Et les divers moyens de service.

« Aucun crédit afférent, soit à des entreprises ou des travaux nouveaux, soit à des augmentations de traitements ou de pensions,

(1) Casteil, *op. cit.*, p. 21.

soit à des créations de services, d'emplois, de pensions, ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut y être inscrit si l'engagement de dépenses dont il résulte n'a été préalablement autorisé en vertu d'une loi antérieure.

« Il ne peut être ouvert de crédits supplémentaires qu'en cas d'insuffisance justifiée des crédits ouverts au budget, en dehors de toute modification dans la nature et les conditions d'exécution des services auxquels ils s'appliquent (1). »

Les préoccupations qui se sont élevées à propos de cet amendement ont eu surtout pour but de savoir si l'initiative des députés en matière d'augmentation de dépenses ne devait pas être restreinte. Cette seule question a rempli tous les débats, si bien qu'on a négligé ce qui concernait les crédits additionnels. D'ailleurs, rien de bien nouveau n'apparaît dans cette rédaction quelque peu obscure. M. Pelletan, le seul orateur qui ait effleuré la question contenue dans le dernier paragraphe, n'a pas manqué de le relever : « Je laisse d'abord de côté dit-il, cette dernière disposition sur les crédits supplémentaires, qui me paraît, autant que je la comprends, dire à peu près la même chose que les lois antérieures, mais qui, assurément, le dit sous une forme infiniment moins nette... Si vous aviez voulu sérieusement, ajoute-t-il, et véritablement mettre un terme à l'abus des crédits supplémentaires, il n'y avait qu'une mesure à prendre, il fallait trouver une sanction. Tant qu'on n'aura pas trouvé une sanction, la législation actuelle sera aussi formelle et aussi nette qu'elle peut l'être, et la disposition proposée ne fera qu'obscurcir les dispositions très nettes appliquées aujourd'hui. »

(1) *Journ. off.*, 16 mars 1900. Débats parlem., Chambre des députés p. 889.

M. Berthelot a, d'ailleurs, abandonné lui-même son amendement sur ce point. Il a substitué un autre texte au premier, portant tout son effort sur l'initiative des députés en matière d'augmentation de crédits. Comme l'a indiqué M. Boudenoot, dans la séance du 16 mars 1900, le vote de ce second amendement faisait disparaître le premier (1).

La loi du 14 décembre 1879 reste donc le droit commun de la législation en matière de crédits additionnels. Il faut, par suite, insister un peu sur ses dispositions et ses conséquences. Cet examen nous conduira naturellement à la critique de la réglementation actuelle et des crédits additionnels en général, critique qui serait incomplète si nous n'indiquions pas les remèdes qu'on propose d'apporter à cet état de choses, inquiétant sous bien des rapports.

(1) *Journ. off.*, 17 mars 1900. Débat parlem., Chambre des députés, p. 912.

CHAPITRE II

Conséquences de la réglementation actuelle

De l'article 2 de la loi du 14 décembre 1879 résultent les définitions suivantes :

Il existe deux sortes de crédits additionnels :

Les crédits extraordinaires,

et les crédits supplémentaires.

Les crédits extraordinaires ont pour objet la création d'un service nouveau ou l'extension d'un service déjà existant. On a dit, parfois : « Les crédits extraordinaires sont les crédits additionnels applicables à des services ou à des portions de services non prévus au budget (1) », ou « non prévus par le législateur (2) », ou encore : « Les crédits extraordinaires sont des allocations faites, après le vote du budget, à un service qui n'était point prévu dans le budget (3) ».

Il y a donc deux catégories de crédits extraordinaires. Les uns s'appliquent à des services entièrement nouveaux. Ces services n'ont pas été prévus au budget, aucune allocation ne leur a été attribuée par un vote législatif. Dans ce premier cas, le principe posé par l'article 1er de la loi de 1879

(1) Ducrocq, *op. cit.*, tome III, n° 889, p. 109.

(2) Stourm, *op. cit.*, p. 361.

(3) Josat, *Le Ministère des finances*, p. 63. Rapp. p. 65, et Fasquel, *Organisation et services de l'Administration financière de la France*, p. 85.

s'applique dans toute son étendue. Le gouvernement ne peut prendre l'initiative en cette matière. Il ne peut créer aucun service de ce genre, en dehors de l'autorisation des Chambres. Il ne peut ouvrir des crédits pour le doter, même en l'absence des Chambres.

Les autres crédits extraordinaires s'appliquent à des services déjà partiellement inscrits au budget, mais qui ont besoin, en raison des circonstances, d'une plus grande extension et nécessitent des allocations plus considérables. Il s'agit là du prolongement d'un service, pour ainsi dire, d'une annexe suscitée par une nécessité subite. Ici, on conçoit plus volontiers la dérogation au principe qu'aucun crédit ne peut résulter que d'un vote législatif. Le Parlement est absent. Il est salutaire que le gouvernement prenne provisoirement les mesures dont le principe a été jugé bon par les Assemblées législatives. « Le crédit n'en conserve pas moins son caractère extraordinaire, comme le dit excellemment M. Stourm (1), puisque *les bornes déterminées primitivement par la loi* ont été franchies. »

La loi de 1879 définit, en second lieu, les crédits supplémentaires : « ceux qui doivent pourvoir à l'insuffisance dûment justifiée d'un service porté au budget et qui ont pour objet l'exécution d'un service déjà voté, sans modification dans la nature de ce service. »

Les crédits supplémentaires ont pour objet, dirons-nous plus simplement, de pourvoir à l'insuffisance d'un service déjà existant, sans l'étendre.

M. Stourm les définit : « des crédits additionnels qui

(1) Stourm, *op. cit.*, p. 361.

portent exclusivement sur des chiffres d'allocations déjà inscrites au budget (1). »

Nous ne trouvons donc pas ici, ni d'une part la création d'un service nouveau, ni même, d'autre part, l'extension, la ramification d'un service voté. « Les chefs de dépenses » sont maintenus tels que le budget les a fixés, mais le montant des allocations est augmenté.

On s'accorde à reconnaître cette division assez compliquée. Si on prenait à la lettre les articles 2 et 5 de la loi de 1879, on arriverait, dans certains cas, à la négation même de l'objet de la loi. Les épidémies, les calamités publiques sont des événements qui échappent aux prévisions de la loi de finances. Aussi, doit-on s'inspirer de l'esprit de la loi, mis en relief par les rapports et les discussions que nous avons signalés. M. Wilson oppose ainsi la création d'un *service* nouveau et la satisfaction à donner à un *besoin* nouveau qui s'impose dans des circonstances urgentes et imprévues.

A côté de ces deux classes de crédits additionnels, doit-on mentionner l'existence des crédits complémentaires? Nous en avons signalé la création par l'ordonnance du 1er septembre 1827. La loi de 1879, nous l'avons vu, n'en parle pas. Existent-ils toujours?

On peut remarquer, d'un côté, que les lois du 24 avril 1833 et 23 mai 1834 ne les mentionnent pas. D'un autre côté, longtemps aucune application n'en a réveillé le souvenir. L'art. 1er de la loi du 16 mai 1851 semble les abroger (2). Par contre, l'article 126 du décret du 31 mai 1862,

(1) Ducrocq, *op. cit.*, tome III, n° 889, p. 109.

(2) Art. 1er de la loi du 16 mai 1851 : « Il ne peut être dérogé aux prévi-

dans son dernier alinéa, paraît les autoriser : « Les charges publiques obligatoires, dit-il, dont l'évaluation n'a pu être fixée que provisoirement par le budget et dont la limite ne devient définitive que par le résultat de l'exécution même du service, sont l'objet de propositions spéciales dans la loi de règlement, conformément à l'article 32.

Quoi qu'il en soit, nous les voyons apparaître dans les lois de règlement de nos budgets de 1870 à 1876.

La loi du 5 août 1882, portant règlement de l'exercice 1870, dispose que : « les crédits ouverts par la loi de finances du 8 mai 1869 et par diverses lois spéciales sont augmentés, *à titre de crédits complémentaires*, de la somme de 798.785.911 fr. 32 c. ». La loi du 23 juillet 1885 portant règlement du budget de 1871 reproduit une disposition analogue. De 1872 à 1875, cependant, les chiffres des crédits complémentaires suivirent une marche descendante continue.

Une circulaire du ministre des finances du 12 juin 1879 vint même informer les autres ministres qu'aucun crédit complémentaire ne serait plus admis désormais. Ils ont cependant reparu en 1885 pour régulariser 5.744.112 fr. 82 d'excédent de dépenses sur les frais de l'expédition de Tunisie. Les vicissitudes de ce crédit sont d'ailleurs curieuses. Il s'agissait de la délivrance de mandats d'urgence pour le service de l'armée. Pour être régulière, cette émission doit être suivie d'une ratification en temps opportun. Celle-ci n'ayant pu s'effectuer en 1882, faute de fonds disponibles,

sions normales du budget des dépenses que par des lois portant ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires. » *Bulletin des lois*, X^e^ série, 1851, 1^er^ semestre, tome VII, p. 599, n° 391.

le gouvernement, sans dissimuler l'irrégularité, demanda cette somme aux Chambres par la voie des crédits supplémentaires.

Le 12 novembre 1884, la Commission du budget rejeta cette demande. Son avis fut adopté par la Chambre le 30 mai 1885. Comme il fallait trouver un autre moyen d'obtenir cette somme du Parlement, le gouvernement eut recours au procédé des crédits complémentaires, qu'il inscrivit pour ce chiffre dans le projet de loi de règlement de l'exercice 1882.

Il apparaît donc que l'existence des crédits complémentaires n'est pas niable en fait, si elle reste contestable en droit.

Nous les définirons avec M. Stourm (1) « des crédits additionnels, insérés dans la loi de règlement des comptes pour régulariser, après coup, des excédents de dépenses (2). »

A cette question se rattache une disposition assez obscure de la loi du 25 janvier 1889, qui abrège la durée de l'exercice. Un délai est accordé, d'après cette loi, « jusqu'au 30 juin, pour l'autorisation et la régularisation des crédits supplémentaires de dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi de finances et dont le montant ne peut être définitivement connu qu'après l'exécution des services ». Cette disposition semble abroger les crédits complémentaires. C'est fort douteux cependant. Depuis 1890, toutes les lois de règlement en réclament.

(1) Stourm, *op. cit.*, pp. 365 et 366.

(2) Rapp. Ducrocq, *op. cit.*, tome III, pp. 113 et 114. « Les crédits complémentaires sont des crédits additionnels irrégulièrement ouverts et régularisés *ex post facto* par la loi des comptes... On peut dire qu'ils n'existent pas dans la législation financière de la France, mais se sont introduits dans la pratique gouvernementale et parlementaire, par le vote des lois des comptes depuis 1890. » Rapp. Besson, *op. cit.*, pp. 569 et 570.

Il est une autre division des crédits additionnels, dont nous devons dire un mot, bien que, en théorie, elle ne présente guère d'importance, mais qui, en pratique, a des conséquences intéressantes.

Les crédits votés au budget sont, en effet, votés pour la durée d'un exercice. Or, il peut arriver, et il arrive tous les jours, par la force même des choses, que le temps ait manqué à l'ordonnateur pour liquider la dépense ou pour faire l'ordonnancement.

Ceci suppose que l'exercice a une durée légale. Si la clôture de l'exercice n'est pas fixée par la loi, peu importe l'époque où le service a été engagé au point de vue de l'ordonnancement. Mais, en fait, la comptabilité présente alors des complications inextricables. L'histoire nous en montre des exemples frappants dans les premières années de la Restauration. On n'arrivait pas à débrouiller les arriérés.

Pour les créances de l'État, les règles du Code civil s'appliquaient. Comment dès lors s'assurer de la régularité d'un titre remontant à trente ans, et comment atteindre le ministre ordonnateur, si la dépense n'avait pas été expressément autorisée par le législateur?

L'ordonnance du 14 septembre 1822 fut un premier effort, continué par la loi du 29 janvier 1831. Elle prononce la déchéance de toutes les créances non acquittées, à défaut de justifications suffisantes et sans qu'il y ait du fait de l'administration, dans un délai de cinq années, à partir de l'ouverture de l'exercice, pour les créanciers domiciliés en Europe, et de six années pour ceux résidant hors d'Europe. La loi du 23 mai 1834 complète cette organisation en créant, dans le budget de chaque ministère, un chapitre

spécial pour les exercices clos et un autre pour les exercices périmés.

L'ordonnance du 14 septembre 1822 avait fixé le 31 décembre de la seconde année de l'exercice comme dernière limite pour effectuer les paiements. Des changements sont plusieurs fois survenus depuis lors. Aujourd'hui, cette matière est réglementée par la loi du 25 janvier 1889.

Elle recule la clôture de l'exercice :

Jusqu'au 31 janvier de la seconde année, pour achever, dans la limite des crédits ouverts, les services du matériel dont l'exécution commencée n'aurait pu être terminée avant le 31 décembre précédent, pour des causes de force majeure ou d'intérêt public;

Jusqu'au 31 mars pour la liquidation et l'ordonnancement des sommes dues aux créanciers;

Jusqu'au 30 avril, pour le paiement des dépenses, la liquidation et le paiement des droits acquis à l'État pendant l'année du budget;

Jusqu'au 30 juin, pour l'autorisation et la régularisation, par des crédits supplémentaires, de dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi des finances et dont le montant ne peut être définitivement évalué qu'après l'exécution du service;

Jusqu'au 31 juillet pour les opérations de régularisation nécessitées par les erreurs d'imputation et par le remboursement des avances ou cessions faites entre le ministère et certaines administrations spéciales.

Donc, au 31 juillet de l'année qui suit celle à laquelle s'applique le budget, l'exercice est déclaré clos. C'est ce qui aura lieu le 31 juillet 1900, pour le budget de 1899. Mais

dans l'intervalle entre la clôture de l'exercice et l'époque où il sera définitivement rayé de la comptabilité, c'est-à-dire après l'expiration de la déchéance quinquennale, des dépenses se rapportant à cet exercice peuvent être payées. En d'autres termes, les dépenses restant à payer à la clôture d'un exercice demeurent imputables, moyennant réordonnancement, sur les fonds des budgets courants, jusqu'au terme de cinq ans à partir de l'ouverture de cet exercice. Ainsi les dépenses restant à payer au 31 juillet 1900 sur les crédits alloués au budget de 1899 seront reportées au budget de 1900 et successivement aux budgets de 1901, 1902, 1903, suivant la date à laquelle le paiement de ces dépenses sera réclamé.

Or on peut distinguer deux catégories dans ces dépenses sur exercices clos :

1° Celles que l'on peut prévoir lors même de la clôture de l'exercice;

2° Celles qui se révèlent seulement plus tard.

Les premières doivent être comprises dans les restes à payer arrêtés par la loi des comptes. Les comptes des ministres doivent, en effet, comprendre les dépenses déjà payées, les crédits employés et les crédits encore disponibles. Puis, chaque ministre établit les états des restes à payer pour son département et par chaque nature de dépenses (1).

Lors du vote de la loi de règlement du budget, un chapitre spécial comprend les dépenses sur exercice clos. C'est

(1) Exception est faite — vu la nature même de ces dépenses — pour la dette viagère et la solde, pour lesquelles les paiements à effectuer sont faits sur l'exercice courant.

donc la loi de règlement qui autorise le paiement de ces dépenses.

Mais surgit alors immédiatement la difficulté suivante. Les paiements de ces dépenses vont-ils donc être retardés jusqu'au vote de cette loi, vote qui, nous le savons, intervient souvent fort longtemps après la clôture de l'exercice? Non. Les inconvénients seraient trop graves. Quel crédit, dès lors, dans le budget courant, le ministre ordonnateur va-t-il donc viser dans son ordonnance de paiement des dépenses sur exercice clos? Quelle sera la limite de ce crédit? Le paiement est imputé sur un chapitre spécial ouvert dans chaque ministère, *pour mémoire* et pour ordre, sans allocation fixe.

En effet, il est impossible de connaître le montant de ces paiements, puisque, d'une part, le budget courant a été préparé avant l'ouverture de l'exercice actuellement clos; d'autre part, la loi de règlement n'est pas encore intervenue pour fixer définitivement les restes à payer. Bien plus : qu'un chapitre soit ouvert pour éviter de mêler les dépenses de l'exercice clos et de l'exercice courant, c'est naturel et nécessaire. Mais il serait irrationnel d'inscrire des crédits nouveaux, qui feraient double emploi avec ceux du budget précédent et dans la limite desquels les ordonnateurs doivent se renfermer. Car, de deux choses l'une : ou, aux restes à payer correspondent des crédits tout au moins égaux — et cela *doit* exister — le ministre ordonnance alors la dépense dans ces limites; — ou les crédits qui doivent y correspondre manquent totalement ou sont insuffisants, et alors le ministre, avant d'ordonnancer la dépense, doit demander des crédits supplémentaires. Mais on voit que cela

est — ou doit être — l'exception pour les crédits de la première catégorie.

Au contraire, l'ouverture de crédits additionnels est la règle pour les dépenses qui se sont révélées après la clôture de l'exercice et n'ont donc pas pu être comprises dans les états des restes à payer.

Les crédits supplémentaires sont ouverts par des décrets, si les dépenses se rattachent à des chapitres dont les crédits ont été annulés pour une somme égale ou supérieure à leur montant. Si, au contraire, les dépenses excèdent les crédits affectés à chaque chapitre, les ministres attendent, pour les ordonnancer, que la loi ait accordé les suppléments nécessaires (art. 126 du décret du 31 mai 1862). Ces crédits supplémentaires sont réunis dans le chapitre des exercices clos du budget courant, au crédit représentant les dépenses comprises dans les restes à payer (1).

Telles sont les explications que nous devions fournir sur le chapitre sur exercice clos, inscrit dans chaque budget, et les crédits additionnels s'y rapportant.

Il nous reste à dire quelques mots sur le chapitre relatif aux exercices périmés. Nous avons signalé, en effet, la loi du 29 janvier 1831 établissant une déchéance quinquennale pour les créanciers de l'État. Un budget est *périmé* à l'expiration de la cinquième année à partir de l'ouverture de l'exercice. Ainsi l'exercice 1896 sera périmé le 31 décembre 1900, à minuit : c'est-à-dire que toutes les dépenses de l'exercice 1896 non soldées le 31 décembre 1900, au soir, seront prescrites au profit de l'État. Cependant certaines créances

(1) Rapp. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, tome II pp. 91 et suiv. et de Selle de Beauchamp, pp. 43 à 47.

très exceptionnelles ne subissent pas cette prescription. Ces dépenses sont, dès lors, imputées sur le budget courant à un chapitre spécial intitulé: « dépenses des exercices périmés. » Les ordonnancements ne peuvent avoir lieu qu'en vertu de crédits extraordinaires.

D'après l'article 13 de la loi du 3 mai 1842, ces crédits extraordinaires spéciaux, à demander pour les créances des exercices périmés, ne peuvent être ouverts que par une loi. Exception est faite pour les seuls crédits nécessaires pour le service des arrérages des rentes perpétuelles et des rentes viagères (1).

Mais, laissant de côté cette distinction des crédits additionnels ouverts pendant la durée de l'exercice et des crédits additionnels sur exercices clos ou périmés, nous nous arrêterons un moment sur le classement que nous avons indiqué en premier lieu.

En ce qui concerne la subdivision des crédits extraordinaires, nous ne dirons rien de ceux de la première catégorie. Il est toujours impossible au gouvernement de créer par ce moyen un service nouveau.

Considérant simplement les autres catégories de crédits additionnels, nous rangerons sous quatre chefs principaux les conditions auxquelles est soumise leur ouverture:

1° Absence des Chambres par suite de prorogation et non pas de dissolution;

2° Nomenclature législative annuelle des chapitres sur lesquels peuvent exclusivement porter les suppléments de crédits;

(1) Duvergier. *Collections des lois, décrets..*, année 1842, tome XLII, pp. 93 et 94 et notes.

3° Décrets approuvés en conseil des ministres et rendus en Conseil d'État;

4° Sanction législative sollicitée dans les quinze premiers jours de la rentrée du Parlement.

La première de ces conditions nous est suffisamment connue et expliquée par les travaux préparatoires de la loi du 14 décembre 1879.

Nous ne reviendrons pas sur les détails que nous avons donnés.

De la nomenclature, nous connaissons l'origine qui se trouve dans la loi du 23 mai 1834. Nous ne referons pas non plus son histoire, qu'il nous suffit de compléter.

Dans l'intervalle qui sépara de son adoption définitive la présentation de la loi qui régit aujourd'hui la matière des crédits additionnels — 31 janvier 1878 au 14 décembre 1879 — le gouvernement pensa qu'il était indispensable de régler dans un projet de loi spécial à l'exercice 1878 les conditions d'ouverture de crédits pour cet exercice pendant la prorogation des Chambres. En conséquence il soumit aux Chambres le 29 avril 1878, un projet de loi (1) concernant la nomenclature des services votés, applicable à 1878. Cette nomenclature était, à peu de chose près, celle que contenait la loi du 16 septembre 1871 et qui était, elle-même, la reproduction textuelle de celle du budget de 1851. Mais une revision s'imposait; de nouveaux services s'étant créés depuis trente ans, tandis que d'autres avaient diminué d'importance. La Commission de la Chambre des députés, dont

(1) Projet de loi présenté par M. Léon Say, *Journ. off.*, 9 mai 1878. Chambre des députés. Annexe n° 608, p. 4905.

le rapporteur fut M. Wilson (1), adopta la nomenclature proposée par le gouvernement, à l'exception d'un certain nombre de services du gouvernement général de l'Algérie, auxquels elle a reconnnu trop d'importance pour qu'on pût, en ce qui les concerne, se passer de l'autorisation préalable du pouvoir législatif, et pour lesquels l'administration pourra avoir recours, dans des cas urgents et imprévus, à des demandes de crédits extraordinaires.

Après un rapport de M. Cazot au Sénat, le projet est devenu la loi du 13 juin 1878 (2).

Mais au mois d'avril 1878, lors de la préparation du budget de 1879, la loi de principe sur les crédits supplémentaires n'était pas encore votée. Aussi, le gouvernement annexa au budget de 1879 un article accompagné d'une nomenclature qui était la reproduction de celle proposée en 1878. Les Chambres y ont ajouté une disposition qui allait être sanctionnée par la loi nouvelle ; savoir : que des crédits additionnels ne pouvaient pas être demandés pour la création de services nouveaux. Les mêmes rectifications furent faites à l'égard de l'Algérie.

Enfin, la loi du 21 décembre 1879, concernant le budget de 1880, attribua au nouveau ministère des postes et des télégraphes, créé par le décret du 5 février 1879, les services relevant de ce département qui, précédemment, figuraient au titre du ministère des finances. Une disposition spéciale concernait l'administration des monnaies et médailles.

(1) Rapport Wilson. Séance du 9 mai 1878. *Journ. off.*, 12 mai 1878, p. 5084, Chambre des députes, annexe n° 640.

(2) Rapport Cazot, séance du 31 mai 1878. Discussion au Sénat. *Journ. off.*, 9 juin 1878, p. 6461.

Cette nomenclature a suivi depuis vingt ans certaines fluctuations nécessitées par le développement de plusieurs services. Nous n'entrerons pas dans le détail de ces modifications, qui présentent un simple intérêt réglementaire. Dans la séance du 16 mars 1900, la Chambre a adopté, sans discussion, l'article 75 de la loi de finances, ainsi conçu : « La nomenclature des services votés, pour lesquels il peut être ouvert, par décrets rendus en Conseil d'État, des crédits supplémentaires pendant la prorogation des Chambres, en exécution de l'article 5 de la loi du 14 décembre 1879, est fixée, pour l'exercice 1900, conformément à l'état G annexé à la présente loi. (1) »

Ces diverses conditions nous étant connues, plaçons-nous dans l'hypothèse de l'article 4, § 2. Supposons qu'il ne reste plus au gouvernement qu'à réclamer la sanction des Chambres. Il a rempli toutes les formalités que nous avons relevées. Le décret est régulier. Mais les Chambres ne sont pas réunies. En leur absence, le gouvernement a certainement le droit de faire sur ces crédits les imputations qui lui sont nécessaires. Ce droit continue à la rentrée du Parlement pourvu que la sanction législative se produise dans la première quinzaine. Si cette sanction intervient régulièrement, le crédit peut être épuisé ainsi jusqu'à extinction. Supposons que le gouvernement soumette bien à la Chambre les décrets à fin de ratification. Mais celle-ci, pour une raison quelconque, ne les inscrit pas à son ordre du jour en temps voulu : qu'advient-il ? Le gouvernement a rempli son devoir. Il nous semble que le silence des Chambres équivaut ici à

(1) Voir l'annexe.

une adhésion tacite. Il n'est pas admissible que la marche des services publics soit entravée par les mauvaises méthodes de travail du Parlement. Le gouvernement doit insister pour que tout se passe régulièrement ; il ne peut être rendu responsable de l'insouciance législative.

Mais qu'arriverait-il alors, si le gouvernement était lui-même en faute? S'il avait soumis à la sanction des Chambres les décrets, non dans la quinzaine de leur entrée, mais dans un délai plus éloigné, quels seraient les droits du gouvernement : 1° entre l'expiration du délai de quinzaine et le jour de la demande de ratification ; 2° entre ce jour et la promulgation de la loi à intervenir?

Nous considérons que, dans la première période, l'article 83 du décret de 1862 conduit à décider que les ordonnances de paiement émises depuis l'expiration de la quinzaine devraient être refusées. La validité du décret est entachée d'un vice qui lui enlève toute valeur. Une des conditions manque. Ici, on ne peut dire que le Parlement adhère tacitement. Le décret ne lui a pas été soumis. Le gouvernement s'est mis dans son tort. Par suite le crédit ouvert par ce décret cesse d'être régulier.

Mais ce vice est-il irrémédiable? Le gouvernement a saisi la Chambre au bout d'un mois, par exemple. Les imputations vont-elles redevenir possibles du jour où le gouvernement a saisi le Parlement? Des ordonnances de paiement sont émises. Sont-elles valables? Enfin, admettons que la Chambre vote sans discussion la régularisation du décret. Celui-ci va-t-il recouvrer sa force primitive? ou est-il entaché d'un vice radical qui l'empêche d'avoir toute efficacité pour l'avenir?

La question nous paraît comporter une distinction. Non, le gouvernement ne pourra pas faire de nouvelles imputations de dépenses sur le crédit additionnel, du jour où il aura soumis aux Chambres le décret qu'elles ont à approuver. Cette exécution tardive des formalités n'absout pas le gouvernement. Il est en faute. Il doit en supporter les conséquences. Mais cette espèce de nullité dont est frappé le décret n'est que virtuelle. Elle doit être prononcée, et par qui ? Par la Chambre. C'est elle qui doit relever cette faute et la condamner en refusant son approbation. Si elle ne le fait pas, elle accorde une sorte de *bill d'indemnité* au ministre.

En somme, le principe qui domine toute la matière, c'est qu'aucun crédit ne peut et ne doit être ouvert que par les représentants du pays. Ce droit est délégué, pour certains cas, au pouvoir exécutif, avec les réserves établies par les lois. Le pouvoir législatif est seul juge du point de savoir si les prescriptions qu'il a posées ont été transgressées, et même, si elles ont été violées, de condamner ou d'absoudre les coupables. Or, s'il vote les crédits demandés, s'il ratifie les décrets cependant irréguliers, il couvre de son approbation les fautes et rend toute valeur à l'acte contesté. Le décret n'est irrégulier, pourrait-on dire, que sous la condition suspensive du vote du Parlement (1).

Enfin, un dernier point reste à examiner. D'après l'article 8 de la loi du 24 février 1875, « le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être, en

(1) Rapp. Besson. *Ouverture des crédits au budget de l'Etat.* Revue générale d'administration, 1886, tome II, pp. 134 et 135. L'auteur ne fait que poser les questions.

premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle. » Les demandes de crédits additionnels doivent, comme les autres, être soumises en premier lieu à la ratification de la Chambre des députés. Or, un auteur (1) s'est demandé si la Chambre n'allait pas, dans une certaine hypothèse, apporter une obstruction complète aux droits du Sénat. « Supposons, en effet, dit-il, un crédit extraordinaire ouvert par décret dans les conditions de la loi de 1879. A la rentrée du Parlement, le projet de loi est régulièrement déposé sur le bureau de la Chambre des députés. » Or, nous avons admis que si la Chambre ne donnait pas son approbation dans la quinzaine, sans qu'il y ait faute du gouvernement, cela équivalait, pour ce dernier, à une ratification tacite. Mais, dit M. Besson, « supposons que, d'accord avec le gouvernement sur l'opportunité et la régularité du crédit à ratifier, la Chambre prévoie de la part du Sénat un refus d'adhésion à la mesure qu'il s'agit de sanctionner. Devant cet obstacle, il suffira que la Chambre saisie du projet de loi, s'abstienne d'en délibérer pour rendre virtuellement définitif, comme l'eût fait une loi, l'usage du crédit que le décret avait ouvert à titre provisoire ». Pour remédier à cet inconvénient, l'auteur fait remarquer, avec raison, que l'intervention ultérieure du Sénat, dans le vote d'ensemble de la loi de règlement du budget, serait insuffisante. Dès lors, il propose de compléter l'article 8 de la loi de 1875 de la manière suivante : « Les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle, à l'exception des lois à rendre, en exécution du

(1) *Idem*, p. 136.

deuxième alinéa de l'article 4 de la loi du 14 décembre 1879 et dont les projets devront être soumis simultanément à l'approbation des deux Chambres ».

Nous avouons ne pas partager ces craintes à un degré aussi inquiétant. On ne voit guère le gouvernement et la Chambre entrer volontairement en conflit avec le Sénat et chercher ainsi à porter atteinte à ses droits incontestables. Il faut reconnaître que la ratification tacite que nous avons admise serait bien dangereuse si elle conduisait à de telles conséquences. Néanmoins, si rare qu'elle puisse être, l'hypothèse n'est pas impossible. Pour la résoudre n'y a-t-il aucun autre moyen que la revision du texte de l'article 8 de la loi du 24 février 1875? Des événements récents sont venus nous rappeler — sans qu'il en soit besoin, tellement l'histoire parlementaire en a montré d'exemples — combien la Chambre des députés est jalouse de ses prérogatives en ces matières et peu disposée à abandonner une parcelle de ses droits. Nous pensons que si une entente semblable à celle que M. Besson suppose venait, par extraordinaire, à se produire entre le gouvernement et la Chambre, le Sénat aurait dans la législation actuelle le moyen de faire respecter son droit de contrôle. Le Sénat peut questionner et interpeller le ministère sur le retard apporté par la Chambre à l'examen des décrets qui lui sont soumis; et si la faute du gouvernement apparaît, le Sénat peut lui retirer sa confiance. Nous n'avons pas besoin de rappeler qu'un ministère ne saurait facilement s'en passer.

Pour être complet sur les conséquences de la réglementation actuelle, il faudrait examiner les chiffres des crédits additionnels depuis la loi de 1879. Nous avions même

songé à établir un tableau graphique représentant depuis 1817 la marche des crédits que nous étudions.

Il nous a fallu renoncer à cette idée. La statistique, en ces matières présente des difficultés insurmontables.

Dans la période de 1817 à 1845, le ministère des finances lui-même, n'a jamais pu présenter un tel travail.

De 1845 à 1871, une publication de ce même ministère donne quelques tableaux auxquels on peut se reporter (1).

Sur la période contemporaine, nous pouvons signaler deux statistiques, qui peuvent se réclamer toutes deux d'une origine officielle. L'une se trouve dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée* du mois d'avril 1888 (XII[e] année), p. 404. L'autre fait partie d'un rapport de M. Pelletan, que nous allons signaler dans le chapitre suivant. Or, ces deux statistiques *officielles* sont loin de concorder. Les chiffres de M. Pelletan sont sensiblement supérieurs à ceux du *Bulletin de statistique*. La différence résulte-t-elle seulement des crédits pour dépenses d'exercices clos compris dans la première, alors qu'ils ne le seraient pas dans la seconde? C'est fort possible. Ces crédits compliquent, en effet, singulièrement le problème. Car tous les paiements faits au cours d'une année pour de telles dépenses ne sont pas tous prélevés, comme nous l'avons vu, sur les crédits additionnels de cette même année. Dans ce total, il faut souvent retrancher, et reporter à quatre ou cinq exercices antérieurs une partie du chiffre qui y est inscrit. Les chances d'erreur sont telles que nous avons renoncé à dresser à notre tour une troisième statistique qui

1) *Les Crédits supplémentaires et extraordinaires*, pp. 118 et 119, 208 à 211.

tout en différant des deux autres, aurait pu n'être pas absolument exacte, sans d'ailleurs qu'on puisse reprocher à celles que nous venons de mentionner leur discordance. Leurs auteurs se sont sans doute placés à des points de vue différents. Dans ces conditions, le travail auquel nous nous serions livré n'aurait présenté aucune espèce d'intérêt scientifique. Nous n'aurions pu en tirer aucun profit incontestable, soit pour apprécier la valeur des diverses réglementations que nous avons étudiées, soit pour juger les critiques et les remèdes qu'il nous reste à examiner.

CHAPITRE III

Critiques et Remèdes

Les critiques soulevées par l'emploi des crédits additionnels sont aussi nombreuses que virulentes. La liste de tous ceux qui ont repris et amplifié le mot de Dupin : « les crédits additionnels sont la plaie de nos finances, » serait fort longue à dresser. Elle comprendrait, en premier lieu, tous les rapporteurs des projets déposés en vue de l'obtention de ces crédits. Nous avons déjà signalé bien des noms et cité les passages les plus caractéristiques des rapports.

La période contemporaine n'est pas restée inférieure, sur ce point, aux régimes qui l'ont précédée. Passer en revue la série de ces rapports, relever tous les débats auxquels cette question a donné lieu serait aussi fastidieux qu'inutile (1). Nous nous contenterons de signaler deux rapports, l'un de M. Poincaré, sur un projet concernant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1892, l'autre de M. Pelletan, et une proposition de résolution, relative aux mesures à prendre pour remédier aux abus des crédits supplémentaires, due à M. Bozérian (2).

(1) Voir rapports Rouvier, Burdeau, Poincaré, Cochery, Cavaignac, etc...

(2) Annexe au procès-verbal de la séance du 5 mars 1896, n° 1825, Chambre des députés, 6e législature. Rapp. Rapport de M. Delombre, 13 décembre 1895, n° 1676, 6e législature, *Journ. offic.*, 19 janvier 1896. Débats parlementaires, p. 1581, col. 1.

1° Il invitait les ministres à ne demander des crédits supplémentaires que dans la mesure où des annulations de crédits seront proposées;

2° Le gouvernement devra grouper en un seul projet de loi, qui devra être présenté au plus tard le 1er juillet, les diverses demandes de crédits supplémentaires applicables à l'exercice courant;

3° Si des circonstances exceptionnelles se présentaient, le gouvernement devrait indiquer aux Chambres ces raisons exceptionnelles pour lesquelles il s'est trouvé dans l'impossibilité de comprendre ses demandes dans le projet collectif;

4° A l'avenir, à l'appui de chaque crédit supplémentaire demandé, le gouvernement fera connaître le montant des crédits qui ont été accordés pour ce chapitre, soit par les lois de finances, soit par des lois spéciales pour les deux ou trois exercices précédents;

5° Le gouvernement devra rappeler pour chaque demande de crédits sur exercices clos ou périmés le montant des crédits repris par décrets ou ouverts par le Parlement;

6° Le gouvernement devra indiquer expressément, toutes les fois que des crédits auront été dépassés, les mesures générales ou particulières prises soit pour éviter le retour de ces dépassements, soit pour les réprimer.

Si nous choisissons, parmi tant d'autres, le rapport de M. Poincaré, c'est, outre la justesse des observations qu'il renferme, à cause de l'époque à laquelle il est intervenu. Les crédits additionnels, en effet, avaient diminué d'une manière fort sensible pendant près d'une dizaine d'années, de 1880 à 1890.

Les annulations avaient même excédé les crédits additionnels, de 1887 à 1890. Mais à partir de 1890, les crédits additionnels montèrent à des chiffres excessifs, et à nouveau les préoccupations se firent plus vives.

On en trouve l'écho dans ce rapport de M. Poincaré (1). Il s'élève, avec raison, contre l'emploi des plus-values budgétaires, détournées de leur but naturel, pour couvrir les dépassements de crédits. « Ces plus-values, dit-il, ont un objet immédiat qui est, d'ores et déjà, fixé par les lois de finances : elles doivent servir, avant tout, à parachever l'œuvre de l'unification budgétaire, et, à l'heure où cette œuvre sera définitivement accomplie, les plus-values ont une double destination, en quelque sorte sacrée, dont il n'est permis à personne de les détourner : elles doivent être, en premier lieu, le gage intangible des amortissements nécessaires; et ensuite elles doivent être l'instrument le plus sûr des réformes fiscales et la garantie inaliénable des futurs allégements d'impôts. » Le rapporteur de 1892 concluait en déclarant que « les plus-values n'appartiennent pas aux administrations, mais qu'elles appartiennent aux contribuables ». Il ne faut donc pas que ces richesses inespérées « fassent tourner la tête à quelques chefs de service ». L'esprit d'ordre et d'économie doit persister dans la comptabilité. On arrivera ainsi à tarir la source des crédits additionnels.

Pour M. Poincaré, une seconde cause provoquant ces crédits, c'est que « les projets de budget ne sont pas toujours établis avec toute l'exactitude et toute la sincérité désirables ». En effet, les Commissions du budget réclament

(1) Rapport Poincaré, séance du 28 mars 1892. Chambre des députés. Débats parlementaires, *Journal off.*, 29 mars 1892, pp. 382 à 384.

des économies. Les ministres ne leur présentent, le plus souvent, que des « économies de façade ». Et, après M. Léon Say, M. Poincaré rappelait le mot du baron Haussmann : « Commençons par le superflu; les dépenses utiles, on les fera toujours. » Les ministres actuels font de même.

Enfin, les administrations ont un procédé plus infaillible encore pour forcer la main des Chambres : « elles déposent les demandes de crédits supplémentaires quand les dépenses sont faites. »

Voilà les causes du mal. Mais les dénoncer est plus facile que d'y remédier. Refuser les crédits demandés, c'est toujours le premier sentiment des Commissions et des rapporteurs, et M. Poincaré ne manque pas de l'exprimer. Mais ce moyen qui, à première vue, paraît aussi efficace que radical, ne sert à rien, les dépenses étant le plus souvent effectuées quand les crédits sont sollicités pour les acquitter.

Le rapporteur émet le vœu de voir compléter rapidement la législation sur la comptabilité publique et la responsabilité des ordonnateurs (1). Aucune réforme n'était intervenue et, depuis 1891, le mal semblait empirer d'une façon grave. Sauf pour l'exercice 1895, où les annulations dépassèrent de 13 millions les crédits additionnels, tous les autres exercices se clôturaient avec un excédent de crédits supplémentaires sur les annulations se montant parfois, comme en 1897, à 92 millions.

Aussi, dans la séance de la Chambre des députés du 29 novembre 1898, M. Camille Pelletan, rapporteur de la

(1) Rapp. Paul Leroy-Beaulieu. *Les Finances françaises. Les crédits supplémentaires. Le projet de budget de 1893*. Economiste français, 1892, I vol., p. 418.

Commission du budget dressa, à son tour, un sévère réquisitoire contre les crédits additionnels (1). Le rapporteur constate que des abus se produisent sur toutes les sortes de crédits. S'agit-il de crédits de prévision, « les administrations s'habituent volontiers à dissimuler, le plus longtemps possible, l'importance de besoins qu'elles connaissent à merveille, soit pour éviter les plaintes et les demandes de réforme, lors du vote de la loi de finances, soit pour faire croire au Parlement qu'il dispose de ressources supérieures aux ressources réelles, et obtenir ains des dotations plus importantes pour les crédits de la seconde catégorie qu'on reste maître de limiter ». Les crédits de la seconde catégorie sont ceux dont l'évaluation peut être faite d'une manière sûre, « sauf la part très restreinte d'incomplets laissés au hasard ». Là, les abus sont plus graves, car c'est sciemment et volontairement que des dépenses nouvelles sont effectuées, sans que les fonds nécessaires aient été préalablement obtenus du Parlement. Bien plus, « quand un crédit additionnel apparaît comme évidemment légitime, l'administration a soin de le soumettre au contrôle rigoureux du Conseil d'État; mais quand il est plus que discutable, elle l'affranchit de toutes les précautions que la loi a impérieusement exigées ».

Devant le chiffre de 850 millions ajoutés, par cette voie, à notre dette depuis vingt ans, « il est permis de se demander si la violation constante, avouée et, en quelque sorte, systématique, de la loi par le gouvernement lui-même n'est pas un des pires spectacles qu'on puisse donner à un pays libre ».

(1) Rapport de M. Camille Pelletan. Séance de la Chambre des députés du

Quels remèdes apporter à cet état de choses ?

La responsabilité ministérielle ? — Mais ces abus sont « imputables à des traditions administratives qui ne changent pas, quoique les ministres changent souvent ». De plus, le ministre responsable a souvent disparu quand la faute est soumise à l'appréciation des Chambres.

Le rejet des crédits demandés? — Or, la dépense est déjà payée le plus souvent, et il faut bien qu'elle soit réglée un un jour ou l'autre. Tout ce qui est possible dans cet ordre d'idées, c'est la diminution minime du chiffre demandé à titre d'indication. Le moyen n'est pas pour effrayer beaucoup les administrations.

« Restent les observations très sévères que les rapporteurs des Commissions du budget n'ont jamais manqué de présenter et les engagements demandés au gouvernement pour l'avenir. » Tout en renouvelant des observations de ce genre, M. Pelletan ne se dissimule pas qu'il est insuffisant de les reproduire. « On a sous toutes les formes, à l'occasion de tous les crédits supplémentaires, exprimé l'espérance, presque trimestrielle, de voir disparaître les abus à la plus prochaine occasion, adressé les plus fermes mises en demeure ou pris acte des promesses les plus formelles. Tout cela n'a absolument rien changé aux pratiques illégales et ruineuses qu'on signale. Ce serait à croire que chacun a pris, dans cette question, des habitudes définitives : le Parlement, l'habitude de condamner sévèrement les pratiques suivies ; le gouvernement, l'habitude de considérer ces condamnations comme dénuées de toute valeur ; et que quelque chose

29 novembre 1898. *Journ. off.* Doc. parlem. Chambre des députés, Annexe n° 452, pp. 378 et suiv.

manquerait à nos administrations si, en engageant des dépenses en violation de la loi, elles ne pouvaient plus compter recueillir, dans les deux Chambres, les reproches auxquels elles sont accoutumées. »

Le rapporteur concluait en invitant ses collègues à rechercher une sanction législative nouvelle à des abus si invétérés.

Les financiers et les publicistes n'ont pas montré une ardeur moindre à blâmer la pratique des crédits additionnels. « Le crédit supplémentaire, c'est là l'ennemi, » s'écriait, en 1878, M. Leroy-Beaulieu (1), parodiant un cri de guerre bien connu. « Les crédits supplémentaires, voilà la plaie, voilà la lèpre, qui dévore tous nos excédents de recettes et les empêche de servir à leur naturelle destination : le dégrèvement des impôts (2). »

Il n'est guère d'années où l'éminent rédacteur en chef de *l'Economiste* ne revienne sur cette question. Il est loin cependant de méconnaître la nécessité qui, parfois, détermine ces crédits. Il montre clairement les principes, mais s'élève surtout contre les abus.

« Le particulier le plus exact et le plus rangé, s'il se dit, le 31 décembre, que, dans l'année qui va suivre, il recevra 25.000 fr. de revenus de toutes sortes et il dépensera 20.000 fr., quelles que soient les précautions qu'il prenne, ne pourra se tenir exactement dans ces deux cadres de dépenses et de recettes. Quelques évènements imprévus, même de simples minuties, pourront faire ou plutôt feront inévitablement que ses recettes seront de quelques centaines de francs, au moins,

(1) Leroy-Beaulieu, *La Situation financière de la France*, Economiste français, 1878, IIe vol., p. 642.

(2) Leroy-Beaulieu, *Les Finances de la France*. Economiste français, 1878, Ier vol., p. 481.

au-dessous des prévisions, et de même pour ses dépenses. Le particulier prudent dont nous parlons pare, autant que possible, aux inconvénients de ces fluctuations en estimant très modérément le chiffre probable de ses recettes et en forçant, au contraire, un peu, dans ses évaluations le chiffre vraisemblable des dépenses. Il a chance ainsi que l'équilibre ne soit pas rompu entre les unes et les autres et qu'il puisse même faire une certaine part à l'économie.

« Il n'en va autrement du gigantesque ménage de l'État, sauf, toutefois, que les États ont médiocrement l'habitude de faire des économies ou de réaliser un excédent notable de recettes, en fin d'exercice. Mais le budget, le gros, l'immense, le croissant budget de l'État est sujet à des variations impossibles à complètement éviter, depuis le moment où il est voté... Tel événement imprévu, une inondation, l'écroulement d'un travail public, la cherté des fourrages pour les chevaux de l'armée, celle de la viande ou du blé pour les troupes, un plus grand nombre de vacances dans certaines places, une plus forte quantité de demandes de mises à la retraite, mille autres faits viennent influencer les dépenses en cours d'exercice. Si ces faits nécessitent une dépense plus forte que celle qui a été prévue, il y a lieu à des crédits supplémentaires ou extraordinaires (1) .»

« Les Commissions du budget, dit M. Mathieu Bodet (2), examinent avec la plus grande sévérité tous les crédits compris dans les projets de loi de finances ; elles arrivent, sou-

(1) Paul Leroy-Beaulieu, *Le Contrôle du budget et la nécessité de limiter les attributions de l'Etat.* Economiste français, 1889. Ier vol., p. 385.

(2) Mathieu Bodet, *Les Finances françaises de 1870 à 1878*, tome II, pp. 307 à 310. Rapp. Le Trésor de la Rocque, *Les Finances de la République. Les Chambres prodigues*, pp. 129 à 131.

vent, avec de grandes difficultés, à établir l'équilibre entre les dépenses et les recettes. Puis, à peine les budgets sont-ils votés (quelquefois même avant le commencement de l'exercice), on voit surgir une série de demandes de crédits supplémentaires ! Ces crédits nouveaux sont examinés isolément, en eux-mêmes, et en dehors de toute préoccupation d'ensemble. Il est évident qu'ils sont plus facilement acceptés que s'ils avaient été présentés dans la loi de finances et appréciés par une Commission qui a constamment sous les yeux les deux plateaux de la balance et pour mission de les mettre en équilibre. »

Il ne suffit pas qu'un crédit soit utile pour qu'il doive être voté ; il faut, avant tout, que les ressources du budget soient suffisantes pour y faire face. On se rappelle la réponse de Turgot à des demandes de crédits qui lui étaient adressées : « On peut donner de fort bonnes raisons, disait-il, pour soutenir que toutes les dépenses particulières sont indispensables ; mais, comme il n'y en a point pour faire ce qui est impossible, il faut que toutes ces raisons cèdent devant la nécessité absolue de l'économie. »

Le mot « économie » est bien dans toutes les bouches, mais les faits donnent un éclatant démenti au langage. Des économies, on n'en fait guère. Mais, fussent-elles plus nombreuses dans la préparation du budget, elles seraient absolument illusoires, si les crédits additionnels continuent à sévir. « C'est en vain, dit M. Bergeret (1), que le budget a été présenté et voté en équilibre, si des crédits ultérieurs viennent en détruire l'économie ; on pourrait arriver ainsi à

(1) Bergeret, *Mécanisme du budget de l'Etat*, p. 96.

soumettre au Parlement des budgets qui offriraient tous des excédents de recettes et qui, cependant, se solderaient tous, en fin d'exercice, par des déficits.

« On peut même craindre que le gouvernement n'abuse de cette faculté et ne propose sciemment des crédits insuffisants dans le budget général, afin de les obtenir plus facilement et de donner à ses prévisions une trompeuse apparence d'équilibre, sauf à demander le surplus au cours de l'exercice, à un moment où l'attention n'est plus aussi éveillée sur les questions budgétaires et où le Parlement n'a même plus sous la main des éléments d'appréciation suffisants. »

Mais, comme le dit M. Leroy-Beaulieu (1) : « La nuée des crédits supplémentaires commence à se former à l'horizon le lendemain du jour où le budget est voté; elle grossit rapidement, à mesure que l'exercice avance, et elle s'abat sur nos finances pour y porter le désordre, ou, du moins, pour absorber les excédents de recettes dont la destination naturelle devrait être le dégrèvement des impôts. Les crédits supplémentaires devraient être des accidents exceptionnels, impossibles à prévoir, des dépenses que l'on ne pourrait retarder sans péril public; ils deviennent, au contraire, des faits journaliers et réguliers. Dans une bonne gestion financière, les crédits supplémentaires devraient être compensés par les annulations de crédits en fin d'exercice, c'est-à-dire par les crédits non employés et qui restent disponibles. Malheureusement, il est fort rare que les crédits supplémentaires et les annulations de crédits se compensent. »

(1) Paul Leroy-Beaulieu. *Le Budget de 1878*. Economiste français, 1877, Ier vol., p. 577.

A cet égard, les députés se montrent beaucoup moins attentifs que nos conseillers municipaux :

« Le budget de la ville est, en effet, un budget beaucoup plus strict et beaucoup plus fixe que celui de l'État. Une fois le budget voté, le Conseil municipal n'y ajoute pas toutes sortes de dépenses surérogatoires sans s'inquiéter des ressources. Au contraire, les crédits extraordinaires foisonnent pour l'État. Nos conseillers municipaux, si peu raisonnables qu'on les juge, sont encore des hommes fort économes à côté de nos députés. Il est vrai que le frein de la loi et de la tutelle administrative a la plus grande part dans cette sorte de retenue relative. Nos députés, eux, n'ont aucun frein ; ce sont de grands enfants échappés, auxquels manque tout tuteur... Comment peut-on espérer, avec une semblable gestion de nos finances, éviter les embarras les plus redoutables ? Il n'y a plus de budget. Le budget est une fiction. On ouvre des crédits supplémentaires ou extraordinaires pour les raisons les plus futiles. Chaque député a le droit d'en proposer, et Dieu sait quelles sont les fantaisies de nos députés (1). »

(1) Paul Leroy-Beaulieu. *L'Aggravation constante de la situation financière de la France.* Economiste français, 1883, IIe vol., p. 313. M. Leroy-Beaulieu demande, dès lors, qu'on enlève aux députés le droit de proposer des ouvertures de crédits. Il est à remarquer que les crédits additionnels viennent le plus souvent du fait des ministres ou plutôt des bureaux des ministères. Les demandes des députés qui veulent, dans un intérêt électoral, accroître la dotation de certains services, sont bien, au sens grammatical du mot, des crédits supplémentaires. Ce ne sont pas des crédits supplémentaires, au sens où nous entendons cette expression. Il faut prendre garde à cette confusion. Nous avons signalé ce point dans notre introduction. Nous faisons ici, à nouveau, toutes nos réserves à propos d'un autre article de M. Paul Leroy-Beaulieu, critiquable à notre point de vue. Voir Economiste français. *Les budgets primitifs et les budgets définitifs en France et en Angleterre, 1896.* 1er semestre, p. 645.— Rapp. Alix, *La Législation budgétaire en France comparée avec celle des autres Etats.* Leçon faite, le 29 mars 1892, à l'Ecole des sciences politiques, pp. 16 et 43 à 46.

M. Leroy-Beaulieu accuse les députés. Nous condamnerons aussi les ministres. En 1898, la Chambre venait à peine de voter le budget. Moins de huit jours après, le gouvernement déposait une série de demandes de crédits supplémentaires dont l'ensemble ne s'élevait pas à moins de 25.263.914 fr. « Tous les ans, dit M. Georges Michel (1) des voix autorisées s'élèvent contre le fléau croissant des crédits parasitaires ; mais, tous les ans, ces crédits ne cessent de croître et d'envahir toutes les branches de notre organisme financier. C'est à ce point qu'on se demande pourquoi les ministres font parfois semblant, au cours de la discussion du budget, de se fâcher quand la Chambre, en veine de sagesse, s'avise de leur marchander certains crédits qui véritablement sont inutiles. »

M. Stourm voit dans les crédits additionnels la source la plus importante de nos embarras financiers (2) :

« Ce sont les dépassements de crédits, associés aux crédits additionnels, qui provoquent, aujourd'hui, la marche incessante des dépenses publiques en avant, précisément alors que les fixations de la loi primitive des finances devraient rester immuables...

« La majeure partie des demandes de crédits additionnels se compose exclusivement de dépassements de crédits soumis à une ratification tardive, après avoir été prématurément consommés. Depuis la fameuse salle à manger de M. Peyronnet en 1827, la méthode n'a pas varié. Seulement l'abus grandissant menace de tout bouleverser aujourd'hui. »

(1) Georges Michel. *Les fissures budgétaires. L'abus des crédits extraordinaires*. Economiste français, 1898. 2e semestre, p. 310.

(2) René Stourm. *Les engagements irréguliers de dépenses*. Economiste français, IIe vol., p. 443.

« ... En résumé, l'analyse attentive des pratiques actuelles démontre que le siège de nos infirmités financières réside dans les dépassements de crédits, aidés de leurs complices, les crédits additionnels; que la progression constante des dépenses publiques provient non pas des budgets, assez sagement construits en général, mais des engagements contractés au delà des crédits votés, au cours même de l'exécution de la loi de finances. »

Et plus sévèrement encore, il s'écrie :

« Le budget! mais à la rigueur il serait possible de s'en passer! Le Parlement pourrait seulement modifier, de temps à autre, au fur et à mesure des besoins, les recettes et les dépenses existantes. Il n'y aurait plus alors que des crédits supplémentaires. C'est à peu près ce que réalise déjà l'abus qui en est fait aujourd'hui. Le budget existe encore en apparence; mais ses fixations deviennent illusoires: elles ne s'appliquent plus qu'à la masse des dépenses courantes, dont la confirmation périodique ne peut faire question; tandis que les crédits supplémentaires accaparent maintenant tout ce qui représente une innovation ou un progrès; ce sont eux seuls qui font emploi des excédents de recettes, qui créent et inaugurent les services, qui prennent l'initiative des mesures importantes; c'est d'eux seuls que dépend le maintien ou la perte de l'équilibre. L'obligation d'un budget annuel ne constitue pas cependant une vaine formalité qui s'élude impunément; son but est précisément de s'opposer à ce qu'aucune dépense soit examinée isolément. Le seul terrain sur lequel les finances de l'État trouvent une défense sérieuse et efficace est celui du budget. Il n'existe en dehors de là qu'incertitude et entraînements.

Les projets de loi de crédits supplémentaires devraient donc, sauf les cas de nécessité absolue, être radicalement proscrits (1).

Devant les plaintes des financiers et des publicistes, quels remèdes propose-t-on pour enrayer le mal? Nous avons dû déjà en signaler plusieurs.

L'histoire des crédits additionnels nous en a révélé un grand nombre. Cette même histoire nous en a fait sentir le peu d'efficacité.

Le rapport de M. Pelletan nous a édifiés sur les résultats produits par les observations des Commissions du budget. N'y a-t-il donc rien à faire qu'à constater le mal et à le déplorer?

Il est nécessaire, avant de prononcer une condamnation, et de rechercher les moyens de guérir cette « plaie », de faire certaines distinctions. Il ne faut pas appliquer ici comme en bien des matières, la théorie du bloc et accuser en masse tous les crédits additionnels. Non seulement quelques-uns sont facilement justifiables ; plusieurs mêmes sont absolument nécessaires. Nous ne parlons pas seulement des services pénitentiaires ou des frais de justice; mais quoi de plus légitime, par exemple, que les crédits réclamés par le service de l'hygiène, au ministère de l'intérieur, quand une épidémie éclate et que des mesures de sécurité ou de salubrité publiques s'imposent?

Il est bien évident qu'en pareille matière le législateur non seulement ne peut tout prévoir, mais ne peut pour ainsi dire rien prévoir. Il faudrait des dotations considérables — incon-

(1) Stourm, *L'abus des crédits supplémentaires*, Economiste français, 1882, 1er vol. p. 599.

sidérées — pour ces services si on voulait éviter l'ouverture de crédits hors budget. Souvent même, dans ce cas, le but ne serait pas atteint.

Nous le répétons, car c'est un point souvent négligé ou, tout au moins, qui n'est pas mis assez en relief, tous les crédits additionnels ne sont pas condamnables. Les crédits additionnels sont une plaie. C'est bientôt dit. Il faut pourtant songer aux multiples besoins du pays, aux erreurs possibles sur un budget de 3 milliards et demi ! Dans ce sens, il est à craindre que l'avenir n'apporte que complications et difficultés nouvelles. Sans parler du régime socialiste, ni du régime rêvé par quelques utopistes où l'État, grand dispensateur de bienfaits, sera chargé de pourvoir aux besoins des individus, il est permis de s'inquiéter, pour les finances du pays, de l'accroissement des fonctions de l'État moderne (1). Rien de plus aléatoire que les dépenses de cette nature, rien de plus dangereux pour l'équilibre des budgets. Plus la vie sociales ne complique, plus les charges de la collectivité augmentent et avec un degré d'incertitude particulièrement effrayant en notre matière. Que l'État se mette assureur, par exemple : qui ne voit les conséquences financières de cette mesure si légèrement réclamée, parfois?

Au surplus, comme le dit très bien M. Leroy-Beaulieu, « dans cette question des crédits additionnels il y a en présence trois intérêts qu'il s'agit de concilier : l'*intérêt purement financier* qui consiste à prévenir les entraînements de dépenses, à maintenir l'équilibre des budgets, à conserver un caractère sérieux aux budgets de prévision; l'*intérêt*

(1) Rapp. Rapport de M. Prevet, séance du Sénat, 29 juin 1899. *Journ. off.*, Sénat. Documents parlem. Annexe n° 193, p. 423.

administratif, qui veut que des dépenses urgentes, mais imprévues, ne soient pas retardées; enfin l'*intérêt politique*, qui demande que le régime parlementaire soit sincèrement pratiqué, que le contrôle des Chambres soit effectif et que l'arbitraire des ministres ne puisse violer subrepticement les intentions des représentants du pays (1). »

Mais si certains de ces crédits additionnels ont non seulement une excuse, mais une existence légitime, on ne saurait trop vivement blâmer les pratiques illégales dont nous avons signalé si souvent les abus. Donner même un aperçu sommaire des crédits demandés pour couvrir des dépenses essentiellement irrégulières est impossible. Ce sont, souvent, de véritables scandales qui sont ainsi pratiqués. On a vu demander des crédits additionnels à un budget, alors que le budget n'était pas encore lui-même voté. Dans la séance du 8 décembre 1881, à la Chambre des députés, M. Legrand signale un crédit supplémentaire de 90.000 fr., destiné au personnel de l'administration départementale de l'Algérie. Deux fois, le Parlement avait refusé la dépense. Cela n'empêchait pas le ministre de l'avoir effectuée et de venir en demander la régularisation au Parlement par la voie des crédits additionnels : « Si de pareils errements, disait M. Legrand, pouvaient passer sans protestation et arrivaient à s'introduire dans la pratique courante de l'administration, c'en serait fait du droit parlementaire de voter les dépenses publiques, c'en serait bientôt fait aussi de l'équilibre de nos budgets. »

Il est une règle, qui ne peut guère s'énoncer dans un

(1) Leroy-Beaulieu (Paul), *op. cit.*, tome II; chap. IV, pp. 90 et suiv.

article de loi, mais qui devrait être pour les ministres aussi impérative qu'un texte : c'est de prévoir dans le budget tout ce qui peut être prévu. M. Stourm montre par des exemples nombreux, auxquels nous renvoyons, combien de demandes de crédits additionnels pèchent par la base, ayant pu être prévues. Le procédé financier est détestable, qui consiste à laisser de côté un certain nombre de dépenses qu'on ne veut pas inscrire au budget, quoiqu'on sache très sûrement qu'elles sont inévitables, pour ne pas grossir le total des crédits demandés, puis à recourir ensuite aux crédits additionnels pour les couvrir. C'est peut-être fort commode de penser d'abord au superflu ou au moins utile et d'obtenir, pour ce chef, des allocations, puis de recourir aux crédits additionnels pour les dépenses inévitables et nécessaires, assuré qu'on est qu'elles ne peuvent être contestées. Mais rien n'est plus mauvais que ce système de la carte forcée (1).

Ces principes posés, ces restrictions faites en faveur de certains crédits, reste à enrayer le mal pour les autres. La tâche présente quelque chose de décourageant quand on a parcouru, comme nous l'avons fait, l'histoire des procédés mis en pratique. Quelques-uns avaient été célébrés, avec un lyrisme de bonne augure, par leurs auteurs. A peine appliqués, leur infaillibilité sombrait misérablement. Cependant,

(1) Rapp. Stourm. *L'ordre dans les budgets et les crédits supplémentaires.* Economiste français, 1894, 1 vol., p. 357. « Toute la théorie en matière de crédits additionnels, consiste à distinguer les imprévisions de l'imprévu, » et Discussion à la Chambre des députés, séance du 12 décembre 1898. *Journ. off.*, 13 décembre 1898. Débats parlem., pp. 2405 et suiv., discours de MM. Berthelot et Plichon.

Voir aussi l'affaire dite de la reconstruction de la Cour des comptes, où M. Caillaux, ministre des finances, déclara d'abord qu'un crédit de 2millions serait certainement suffisant, alors que plus de 11 millions furent finalement dépensés.

devant les périls que de tels abus font courir à notre situation financière, quelques nouveaux essais de réglementation ont été récemment proposés.

L'un d'eux est dû à M. Massabuau (1).

M. Massabuau reproduit, dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, les observations et les critiques de M. Pelletan.

Il rappelle en second lieu, pour plus de clarté, les principes qui régissent la comptabilité publique. La loi de finances est, en effet, divisée en chapitres et articles ou sous-chapitres. Ces sous-chapitres ne sont guère, devant le Parlement, que des indications. Une fois la loi promulguée, le ministre a une certaine liberté de modifier dans un même chapitre les diverses attributions. Cette liberté est reconnue et restreinte par l'art. 60 du décret de 1862, ainsi conçu : « Avant de faire aucune disposition sur les crédits ouverts pour chaque exercice, les ministres répartissent, entre les divers articles de leur budget, les crédits qui leur ont été alloués par chapitres. »

Après cette répartition le ministre ordonnance lui-même ou par ses délégués (art. 82-84).

Dans le second cas, le délégué, — le plus souvent c'est le préfet, — reçoit du ministre compétent, pour un certain délai et au bénéfice de certains créanciers, une ouverture de crédit fixe et déterminée (art. 83).

Ce double mode d'ordonnancement entraîne une double comptabilité. Celle du ministre comprend un journal où sont

(1) Proposition de loi tendant à réprimer les dépassements de crédits votés par la loi de finances, présentée par M. Massabuau (renvoyée à la Commission du budget). Séance du 19 janvier 1899. *Journ. off.* Documents parlem. Chambre. Annexe n° 132, p. 460.

portées, à leur date, toutes les opérations, et un grand-livre où se rapportent méthodiquement les différentes écritures.

Mêmes procédés pour les ordonnateurs secondaires. Mais, en outre, ceux-ci sont tenus d'adresser, dans les dix premiers jours de chaque mois, l'état des sommes payées le mois précédent; cet état leur est remis par la caisse qui a effectué ces paiements. D'après l'art. 297, les ministres établissent, au moyen de ces bordereaux, le rapprochement par chapitre des paiements effectués avec les revues de comptes et autres éléments de liquidation qui constatent les dépenses comprises dans le compte de chaque exercice (1).

Enfin, le paiement des sommes ordonnancées ne peut être refusé que pour deux raisons : irrégularité matérielle ou manque de fonds.

Le seul contrôle est celui du ministre ordonnateur. Celui-ci est contrôlé lui-même par le ministre des finances (art. 90), au-dessus duquel se place l'examen fait par le Parlement et par la Cour des comptes.

Comment les dépassements de crédits peuvent-ils donc se produire avec un tel système? Ils se comprennent aisément, si on se rappelle que les ressources de l'État comprennent non seulement les recettes du budget, mais les sommes confiées au Trésor. Il y a là deux choses bien distinctes, si distinctes, que dans certains pays, en Italie, par exemple, il y a à la fois un ministre des finances et un ministre du Trésor — et c'est tout à fait rationnel. L'État, comme on l'a dit souvent, est son propre banquier. Il a un compte courant ouvert avec le Trésor. Ces emprunts ainsi opérés aux caisses voisines constituent la dette flottante. Si l'État n'avait que

(1) Rapp., décret du 14 mars 1898.

les recettes budgétaires pour faire face aux dépenses, quand ces recettes seraient épuisées, il est évident que les dépenses nouvelles deviendraient impossibles. Un moyen radical proposé par quelques-uns consisterait alors à supprimer la dette flottante. Mais si la dette flottante a des inconvénients, elle a des avantages qui militent en faveur de son maintien. Les recettes budgétaires ne rentrent pas, en effet, assez régulièrement pour qu'on puisse compter sur elles, d'une manière sûre, à une époque déterminée, au moment exact où se produit la dépense. Les fonds de roulement sont aussi nécessaires à l'État qu'à un grand industriel, et l'État a d'autant plus volontiers recours à ces procédés qu'il est, nous l'avons dit, son propre banquier.

Dès lors, deux situations peuvent se présenter. Des dépenses nouvelles sont engagées sans crédits, en dehors des prévisions budgétaires; mais elles ne sont pas soldées. La sanction possible, c'est le refus des crédits quand on vient les demander aux Chambres. Ou bien non seulement la dépense est engagée, mais elle est soldée. Le remède ne peut exister que dans l'impossibilité, pour l'avenir, de recommencer. « Il faut contraindre l'État banquier à contrôler énergiquement l'État administrateur. » Telle est la base de la réglementation proposée par l'auteur de la proposition de loi. « Pourquoi ne compléterait-on pas l'article 91, en exigeant du payeur non seulement le contrôle des irrégularités matérielles, mais aussi l'examen préalable de l'existence au budget d'un crédit suffisant pour payer la somme demandée? Et, à défaut de crédit, pourquoi ne défendrait-on pas au caissier de payer, sous peine de répondre sur son cautionnement? » La règle est

admise pour les communes et divers établissements publics : pourquoi ne pas l'admettre pour l'État? « Pourquoi, avant de payer un mandat, la caisse où il est présenté ne vérifierait-elle pas si ce mandat correspond à un crédit voté et si le crédit correspondant n'est pas déjà épuisé? » Voici, d'ailleurs, *in extenso*, les moyens indiqués dans la proposition de loi pour parvenir à ce résultat :

Art. 1er : « Dans la huitaine de la promulgation de la loi de finances, chaque ministre devra publier, au *Journal officiel*, la répartition en sous chapitres, prévue par l'article 60 du décret de 1862. Passé ce délai, le ministre sera censé accepter les chiffres qui ont servi à la confection de la loi de finances. »

Art. 2. « Nul payement ne sera effectué par le Trésor pour le compte de l'État (à l'exception, toutefois, des dettes inscrites au Grand-Livre), si le mandat présenté ne porte, en tête, le numéro du sous-chapitre spécial du budget en cours.

« Ce numéro devra être reproduit, près de sa signature, par l'ordonnateur. »

Art. 3. « Chaque ministre sera tenu de publier, au *Journal officiel*, les crédits de délégation, qu'il donne aux ordonnateurs secondaires.

« Le tableau de ces crédits contiendra le détail des sous-chapitres auxquels il se réfère. »

Art. 4. « Il sera dressé, chaque mois, un état d'ensemble comprenant, sous-chapitre par sous-chapitre, les sommes payées durant le mois. »

Art. 5. « Pour la confection de cet état, chaque trésorier payeur général sera tenu d'adresser, le 5 de chaque mois, au plus tard, à la caisse centrale, à Paris, le relevé totalisé par

sous-chapitre, des mandats payés par ses divers services, le mois précédent. »

Art. 6. « Dès réception de ces relevés, le caissier payeur central, après les avoir totalisés, sous-chapitre par sous-chapitre, sera tenu d'en publier le tableau au *Journal officiel* du 10 du même mois. »

Art. 7. « Ce tableau donnera les 775 sous-chapitres du budget, numéro par numéro. En face de chaque sous-chapitre, figureront dans l'ordre ci-après et colonne par colonne :

« 1° Le total dépensé depuis l'ouverture de l'exercice jusqu'au mois dont s'agit; 2° le total dépensé pendant ce mois; 3° l'ensemble de ces totaux ; 4° le montant de crédit voté pour le sous-chapitre; 5° le solde restant à dépenser. »

Art. 8. « Aucun mandat pour le compte de l'État, sauf l'exception prévue à l'article 1er, ne sera payé du 1er au 10 de chaque mois. Après cette date, les diverses trésoreries ne pourront payer par elles à leurs agents une somme excédant le centième du solde inscrit au dernier tableau du *Journal officiel*, pour le sous-chapitre visé par le mandat, sans en référer à la caisse centrale. »

Art. 9. « En cas de dépassement, la violation de cette règle rendrait le trésorier-payeur pécuniairement responsable du dépassement qu'il aurait contribué à produire. »

Art. 10. « Dans le cas prévu à l'art. 6, la caisse centrale autorise les paiements, si de ses renseignements centralisés il résulte un solde restant au crédit en question. »

Art. 11. « Dans le cas contraire, la caisse centrale prévient le ministre des finances qu'il existe des mandats sans crédits correspondants et lui en fournit le relevé. Le ministre avise le Parlement, dès sa plus prochaine séance, ou se

pourvoit en Conseil d'État dans l'intervalle des sessions. »

Art. 12. « Toute autorisation donnée par la caisse centrale à un payeur général d'avoir à payer au-delà du centième du solde restant au dernier tableau du *Journal officiel*, qui constituerait un dépassement, serait imputable pour la somme dépassée sur le cautionnement du caissier central. »

Art. 13. « Le caissier payeur central sera, en outre, tenu de faire figurer, au *Journal officiel*, le rapport adressé au ministre des finances, le lendemain de son envoi, et cela sous peine de révocation. L'administration du *Journal officiel* sera tenue de lui délivrer récépissé de ce rapport et de l'insérer aussitôt. »

Art. 14. « Dans chaque ministère, le comptable chargé de la comptabilité devra aviser le ministre compétent chaque fois que le crédit d'un sous-chapitre sera épuisé. Mention de cet avis sera faite également, à sa date, au *Journal Officiel*. »

Art. 15. « Les dispositions de la présente loi seront applicables à tous les budgets à venir, y compris celui de 1899. »

Inutile d'ajouter que ce texte n'est point encore applicable au budget de 1900.

Quelle en est la valeur théorique? Nous ne pourrions mieux faire que de laisser la parole sur ce point à l'éminent procureur général près la Cour des comptes :

« C'est leur imposer, dit M. Renaud en parlant des comptables, une tâche aussi délicate que compliquée. Je me demande, en effet, et non sans une certaine inquiétude, si ces comptables seront toujours en état de discerner bien nettement la régularité de certaines imputations, quand je vois les difficultés auxquelles se heurte, en cette matière, la

Cour des comptes elle-même! Le juge des Comptes ne parvient, le plus souvent, à mettre en lumière les interversions qui présentent un caractère délictueux qu'en procédant à des déclassements de pièces que l'on ne saurait raisonnablement demander à ses justiciables.

« Et puis je me représente assez difficilement un justiciable de la Cour se faisant requérir par un ordonnateur qui sera le plus souvent le ministre lui-même ou son préposé. Il faut alors supposer que ce justiciable sera doué d'un esprit d'indépendance peu commune et peu ordinaire! Car, de deux choses l'une : ou bien ce comptable se montrera très sévère et très méticuleux ; la crainte d'une responsabilité pécuniaire à encourir le portera à demander des réquisitions fréquentes, de véritables réquisitions de style ; ou, au contraire, le désir d'être agréable l'emportera chez lui ; il se montrera très coulant, et le contrôle dont il aura été chargé sera finalement dépourvu de toute utilité et de toute efficacité.

« Que penser également de cette responsabilité pécuniaire imposée au comptable, répondant, en fin de compte, pour l'ordonnateur, qui est le vrai coupable (1) ? »

La question soulève, en effet, de graves difficultés. Il n'en est pas moins à désirer très vivement que le Parlement trouve le temps de l'inscrire à son ordre du jour.

La question de la responsabilité des ordonnateurs et de leur contrôle n'est pas moins complexe. Le Parlement s'y est attaqué plusieurs fois ; mais on attend encore une loi définitive sur la responsabilité civile des ministres. Nous avons

(1) Discours, pp. 33 et 34.

cité l'affaire Peyronnet et celle de M. de Montbel. L'affaire du train de luxe de don Carlos (1), en 1887, des crédits concernant le ministère de la marine (2), l'affaire de la reconstruction de la Cour des comptes (3), donnèrent lieu à de vives discussions dans le sein des Chambres sur la question de la responsabilité civile. Nous ne pouvons l'examiner ici. Elle comporte des développements trop considérables (4).

Il nous est, de même, impossible d'examiner en détail les systèmes proposés pour contrôler l'ordonnancement des dépenses publiques. Pour beaucoup d'auteurs et d'hommes politiques, la solution de la question qui nous occupe est dans l'organisation de ce contrôle. Le 19 octobre 1891, M. Deschanel s'exprimait en ces termes devant la Chambre des députés :

« Il me reste à dire un mot d'une lacune considérable dans notre organisation financière. C'est, une fois le budget voté, l'insuffisance du contrôle. On voit des administrations dépasser impunément les crédits qui leur ont été alloués par les Chambres. Nous n'avons aucun moyen de les en empêcher.

(1) Séance de la Chambre des députés, 25 mars 1889. *Journ. off.*, 26 mars 1889.

(2) Séance de la Chambre des députés, 5 novembre 1887. *Journ. off.*, 6 novembre 1887, et séance du Sénat, 19 novembre 1887. *Journ. Off.*, 20 novembre 1887, et proposition de loi de M. Remoiville, Chambre des députés, Documents parlem., 1888, n° 2147.

(3) Séances de la Chambre des députés, 28 juillet 1881. *Journ. off.*, 29 juillet 1881 ; 4 mai 1882. *Journ. off.*, 5 mai 1882 ; 1er juin 1886. *Journ. off.*, 2 juin 1886. Séance du Sénat, 5 juillet 1887.

(4) Voir, en particulier, Casteil, *De la responsabilité civile des ministres en matière de dépassements de crédits.* — Discours de M. le procureur général Audibert sur *la responsabilité des comptables et celle des ministres en matière de dépenses publiques*. Audience solennelle de rentrée de la Cour des comptes, 3 novembre 1885. Paris, Imprimerie nationale, 1887. — Rapp. *Compte rendu de la séance de la Société d'Economie politique de Paris*, du 5 mars 1899. Economiste français, 1899, I vol. p. 342. Opinion de M. Dubois de l'Estang, p. 344.

« Nos commissions émettent, après coup, des blâmes platoniques.

« Nous gémissons, mais nous payons. Au lieu de nous livrer à ces plaintes tardives et vaines, il vaudrait mieux empêcher le mal de naître. Il s'agit, en effet, de trouver un pouvoir assez fort, assez indépendant, pour tenir en respect la puissance ministérielle pendant le cours de l'exécution du budget. »

L'orateur demande que la Cour des comptes soit, comme en Italie, investie d'un contrôle préventif. La question a été reprise et traitée avec une indiscutable autorité, par M. le procureur général Renaud (1). « Dans l'état actuel des choses, dit-il, c'est aux bureaux de l'ordonnancement de chaque ministère et à la Direction du mouvement général des fonds qu'incombe la fonction importante de saisir et de suivre la dépense. Or, c'est à ce moment qu'apparaît, suivant moi, la nécessité d'un nouveau contrôle, s'exerçant sur la dépense à l'instant même où elle va s'effectuer. Les crédits, en effet, ont-ils bien reçu l'affectation que leur a donnée le Parlement ? Les autorisations législatives n'ont-elles pas été outrepassées ? La spécialité du vote par chapitre n'a-t-elle pas été éludée au moyen de fausses imputations (2) ? »

Deux systèmes sont préconisés : le contrôle préventif prohibitif et le contrôle préventif consultatif (3).

(1) Discours de M. le procureur général Renaud. *Le contrôle de l'ordonnancement des dépenses publiques par la Cour des comptes.* Séance du 16 octobre 1896. Paris, Imprimerie nationale, 1896.

(2) *Idem*, p. 27.

(3) Nous ne parlerons pas des observations de la Cour des comptes. On ne peut les citer que pour mémoire. Il est évident que leur effet est nul. C'est ce que dit M. Pascaud. « Qu'un ordonnateur dépasse les crédits mis à sa disposition, se livre à des imputations fictives, opère d'audacieux virements d'un bud-

Le premier est catégoriquement écarté par le procureur général de la Cour des comptes. Il constituerait « la négation de la responsabilité ministérielle, sans parler des graves inconvénients qu'on rencontrerait à introniser un corps de magistrature dans les diverses appréciations politiques auxquelles les faits peuvent donner naissance ».

Il en va autrement avec le second système. Une simple Commission consultative est placée auprès du ministre pour le renseigner, à tout moment, sur la situation budgétaire.

Les difficultés s'élèvent pour l'organisation de cette Commission et, en particulier, sur le choix de ses membres.

En 1882, une proposition de loi, émanée de M. Brisson, établissait un bureau de comptabilité chargé d'exercer, sous l'autorité du président de la Chambre des députés et de la Commission du budget, un contrôle sur les ordonnateurs.

M. Gaston Bozérian, dans une proposition de loi déposée à la Chambre des députés, le 14 mai 1895, renforçait la Commission du budget de quelques membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes et la transformait en une « Commission de contrôle (1). »

Enfin, un comité d'études fut institué à la Cour des comptes par un arrêté du Président de la République du 18 janvier 1896. Il a donné ses préférences à un système qui confie aux

get à un autre budget, ce ne sont pas les tardives critiques de la Cour des comptes qui mettront fin à ces procédés regrettables. »

Pascaud. *Le contrôle et l'ordonnancement des dépenses budgétaires*. Economiste français, 1897, 1er volume, p. 511.

(1) M. Pascal Duprat a également déposé une proposition de loi assez générale sur la responsabilité ministérielle.

Parmi les causes d'accusation pouvant exister contre les ministres, il indiquait la prévarication ; et, disait-il, il y a prévarication de la part d'un ministre... s'il intervertit ou dépasse les crédits législatifs. Séance de la Chambre des députés, 19 janvier 1878.

comptables eux-mêmes le soin de contrôler les imputations sous leur responsabilité. C'est le système préconisé par M. Massabuau. Séduisant à première vue, nous avons émis des craintes sur les difficultés pratiques de sa réalisation.

Reste la Cour des comptes à laquelle on pourrait confier ce soin. Cette combinaison offre un certain nombre d'avantages qui nous poussent à adopter ce système. Un coup d'œil sur les législations étrangères et en particulier sur l'Italie et la Belgique, nous permettra de juger mieux de la valeur de cette conception.

Mais nous ne devons pas oublier que la conclusion de tous ces développements se résume dans le vieil adage : *quid leges sine moribus!*

La réglementation la plus sévère et la plus minutieuse n'aboutira toujours qu'aux résultats les plus décevants, si ceux qui ont la charge de la gestion financière du pays n'ont pas l'inébranlable volonté d'éviter les abus, semblables à ceux que nous avons relevés.

APPENDICE

APERÇU SUR LES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

Ce que nous avons dit sur les crédits additionnels en France suffit à montrer, sans un long examen, que ceux-ci doivent se retrouver le plus souvent à l'étranger. Les crédits additionnels sont en eux-mêmes une nécessité, et nous avons dit pourquoi. Ils ne sont, à vrai dire, un mal que par l'abus qui en est fait.

Or, quel enseignement peut-on à cet égard recueillir des législations étrangères? Celles-ci ont-elles trouvé moyen d'en restreindre l'usage aux cas les plus exceptionnels? ou souffre-t-on à l'étranger des mêmes abus que chez nous?

Nous ne passerons pas en revue tous les pays étrangers successivement. Cette étude serait aussi inutile que fastidieuse. Pour beaucoup, d'ailleurs, les documents semblent faire complètement défaut, sans compter que certains pays n'ont peut-être pas des règles budgétaires très précises, de sorte que les crédits additionnels n'y existent pas plus qu'au temps où, en France, le budget n'était pas régulièrement voté.

Dès lors, il semble que, pour classer les différents pays, il faille s'attacher à la manière dont le budget est établi. Par suite, de profondes distinctions devraient exister, semble-t-il,

entre les pays à régime parlementaire et les États à organisation impériale, par exemple. Là où un chef d'État établit lui-même le budget, il semble que les crédits additionnels doivent être rares. Ne peut-il pas doter aussi largement qu'il lui plaît les services dont il a la charge?

Or, l'examen des législations étrangères montre que cette méthode *a priori* n'est guère conforme aux faits. Nous allons constater que, malgré la toute puissance des tsars, la Russie n'échappe pas à l'inconvénient des crédits additionnels. Par contre, tel pays parlementaire, l'Angleterre par exemple, a réussi à éviter, presque complètement, cette cause de trouble dans les budgets.

Nous nous arrêterons donc à un classement différent. Recherchant les moyens mêmes imaginés par les législations étrangères pour éviter la plaie des crédits additionnels, nous prendrons les deux types de réglementation qui paraissent se partager les préférences des législateurs, et nous grouperons les divers pays sous ces deux chefs. L'Italie se trouvera ainsi rapprochée de la Russie, ce qui montre bien l'insuffisance de la distinction que nous repoussons entre les pays à régime parlementaire voïsin du nôtre et ceux qui s'en éloignent complètement. Il nous suffira d'ailleurs de prendre les types les plus caractéristiques dans chaque catégorie, pour avoir une idée des législations étrangères. Nous étudierons, d'une part, la Russie et l'Italie, d'autre part, l'Angleterre et la Belgique.

La Russie et l'Italie sont, en effet, parmi les pays qui ont adopté un système défendu parfois chez nous et qui consiste

pour ainsi dire, à prévoir l'imprévu. Chaque année, le budget contient l'indication d'une certaine somme variable, destinée à pourvoir aux besoins imprévus. Nous connaissons cette idée et les inconvénients qu'elle entraîne. C'est la négation du principe de la spécialité. Surtout, ce qui est plus grave, c'est que ce prétendu remède ne remédie à rien. Nous l'avons affirmé par avance. L'expérience de la Russie en fera la démonstration.

L'établissement d'un budget véritable remonte à la loi du 22 mai 1862 (1). Des règles fort rigoureuses concernant les crédits supplémentaires s'y trouvaient inscrites. Les demandes de crédits de la part des ministères devaient passer par les mêmes instances que les crédits ordinaires. Mais, en pratique, ces stipulations n'ont point été suivies. On trouvait plus expéditif de s'adresser directement à l'empereur. Or, ceci n'était légal que pour les crédits extraordinaires. La loi organique de 1862 les avait exceptés. Vers 1886 (2), un règlement a sanctionné le mode de demande et d'assignation de crédits extraordinaires en temps de guerre. Le principe est que toutes les dépenses de l'administration de la guerre, motivées par les hostilités contre un ennemi étranger, sont couvertes par des crédits extraordinaires. Ceux qui sont motivés par les préparatifs de guerre sont demandés directement par le ministre de la guerre à l'empereur. La demande, revêtue de la sanction souveraine, est transmise au ministre des finances, qui assigne immédiate-

(1) Wolowski. *Les finances de la Russie*, voir p. 167, le rapport du ministre de finances à l'empereur sur le budget et le nouveau système inauguré le 22 mai 1862, appliqué, pour la première fois, à l'élaboration et à l'examen du budget de 1863.

(2) De Clercq. *Les finances de l'Empire de Russie*, pp. 76 et suiv.

ment les sommes demandées en les mettant à la disposition du ministre de la guerre, lequel donne communication au ministre des finances des devis pour les dépenses projetées.

A partir de la promulgation de l'ordre impérial, ordonnant la mobilisation, les crédits extraordinaires sont accordés sur des conclusions spéciales d'une conférence à laquelle prennent part le président du département économique du Conseil de l'Empire, le contrôleur de l'Empire, les ministres des finances et de la guerre et le gérant du ministère de la marine. Tous les crédits votés par la conférence constituent un « fonds militaire » qui sert à couvrir les dépenses du ministère de la guerre, avec faculté pour le ministre d'opérer les virements nécessaires. En cas d'épuisement du fonds militaire, le ministre de la guerre présente une nouvelle demande de crédits extraordinaires. Dans les cas d'urgence ou de circonstances exigeant un secret complet, les demandes du ministre de la guerre sont adressées directement à l'Empereur.

Enfin, les crédits extraordinaires, ouverts pour les frais de guerre, sont exigibles jusqu'à la fin de l'exercice annuel pendant lequel les opérations militaires se termineront.

Mais, en dehors de ces règles, les demandes de crédits supplémentaires adressées directement à l'empereur étaient irrégulières. Le ministre des finances se trouvait alors dans la nécessité de se procurer les fonds pour des crédits dont il n'avait pas eu préalablement connaissance. L'équilibre du budget était détruit (1).

Le ministre des finances, M. de Bunge, fort de l'appui de son souverain, commença une campagne contre cet abus.

(1) De Clercq, *op. cit.*, p. 18.

Dans son rapport sur le budget de 1882, on lit : « Relativement aux crédits supplémentaires, Votre Majesté a daigné ordonner : en premier lieu, que toutes les allocations supplémentaires qui se reproduisent d'année en année, soient, à partir de 1883, portées dans le budget ; et, en second lieu, que toutes les administrations se conforment rigoureusement aux règlements budgétaires, aux termes desquels les crédits supplémentaires ne peuvent être soumis à la sanction de Votre Majesté qu'après examen, par le département d'économie du Conseil de l'Empire, des avis du ministère des finances et du Contrôle de l'Empire, relatifs à ces crédits, sauf les cas de dépenses supplémentaires, réclamées par des circonstances exceptionnelles, et imposées par une impérieuse nécessité, les dépenses de cette nature devant être pourvues au moyen du crédit de 4 millions de roubles, inscrit spécialement à cet effet dans le budget, et des reliquats de fonds d'exercices clos (1). »

C'est, on le voit, le système qui consiste à affecter aux dépenses imprévues une somme fixe, connue d'avance. Des améliorations, certes, se sont produites dans les budgets de la Russie, depuis l'inauguration de ce système. Le tableau que nous reproduisons ci-dessous en est la preuve ; mais il est la preuve aussi que le mal n'a pas complètement disparu pour cela. Il est même permis de penser que, si le chiffre des crédits additionnels a subi une marche décroissante continue, cela est dû surtout à la ferme volonté de ceux qui dirigent les finances russes d'en extirper ce vice (2).

(1) Voir *Rapport du ministre des finances à l'empereur sur le budget de l'Empire pour l'exercice 1895. Les finances de la Russie*, Paris, impr. Chaix, 1895, pp. 29 et 30.

(2) Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, tome II, p. 118.

« En 1889, comme en 1888, la volonté de Votre Majesté qu'aucune dépense ne

Voici cette intéressante statistique d'après les rapports des divers ministres des finances à l'empereur :

Années	Crédits supplémentaires Roubles	Rapports de ces crédits à l'ensemble des crédits budgétaires
1871	35.698.066	7 1/2 o/o
1872	34.488.164	7 1 8
1873	26.367.822	5 1 4
1874	23.695.925	4 1 2
1875	15.703.820	2 3/4
1876	21.616.000	
1879	38.657.911	6 1 4
1880	56.201.790	8 3/4
1881	45.618.276	6 1/2
1882	34.409.887	5
1883	29.382.632	4 1/8
1884	18.141.625	2 1 2
1885	34.695.845	4 1 2
1886	31.455.247	3 3/4
1887	15.709.022	2
1888	8.240.227	1 (1)
1889	6.380.903	0 3/4
1890	8.426.977	0 3/4
1891	7.855.646	0 3/4 (2)
1892	14.642.526	1 3/4
1893	20.214.300	2 1/4 (3)

soit ordonnancée en dehors du budget a été ponctuellement exécutée, et par suite le total des dépenses ne pourra pas dépasser celui des allocations budgétaires. » Rapport de Son Exc. le ministre des finances J. Wischnégdradski à S. M. l'Empereur sur le budget de 1890. Voir *Les finances de la Russie*, p. 19. Rapp. *idem*, p. 4.

(1) *Rapport de S. Exc. M. le contrôleur de l'Empire sur le règlement définitif du budget de l'Empire pour l'exercice 1888*. Voir *Les finances de la Russie*. Paris, Impr. Chaix, 1890, pp. 90 à 92.

(2) *Les finances de la Russie*, 1893, p. 78. Rapp. p. 84, 170 millions de roubles environ de crédits supplémentaires pour être affectés à des dépenses extraordinaires.

(3) *Les finances de la Russie*, 1895, pp. 77 à 80.

Enfin, au budget de 1896, figurait un crédit de 12 millions de roubles, pour dépenses imprévues, sur un total de 1231 millions de roubles. Ce crédit n'a pas été complètement épuisé. L'ensemble des dépenses est resté à 2.044.134 roubles au-dessous des prévisions primitives.

L'inscription au budget primitif d'un crédit pour dépenses imprévues n'est donc pas un moyen radical de faire disparaître les crédits additionnels. Le pays où ce système fonctionne présente cependant un champ d'expérience remarquable pour le mettre en valeur. Le budget étant préparé sur l'ordre de l'empereur, chaque chapitre peut être très largement doté. L'expérience nous montre que le procédé est insuffisant. Néanmoins, les résultats produits sont satisfaisants dans leur ensemble, malgré que ce soit au détriment de la sincérité et de la précision des allocations budgétaires que ces crédits peuvent y figurer.

L'Italie applique un système analogue. En principe, les dépenses extraordinaires, dérivant de causes nouvelles et dépassant la somme de 30.000 lires, doivent être approuvées par des lois spéciales, pour qu'elles puissent être, entièrement ou en partie, comprises dans les budgets. Ainsi, il ne peut pas se glisser dans le budget des charges imprévues, qui, en apparence, seraient confondues avec des dépenses anciennes. De plus, le virement des sommes fixées pour chaque chapitre à un chapitre différent est interdit, aussi bien en ce qui concerne les budgets provisoires que les budgets définitifs.

Après l'approbation du budget définitif, toute dépense nouvelle ne peut être autorisée que par une loi spéciale. Les

projets présentés au Parlement doivent indiquer les moyens de pourvoir aux dépenses nouvelles.

Néanmoins, comme des insuffisances pourraient se manifester dans les crédits du budget, le budget primitif comprend deux chapitres spéciaux. Depuis 1869, on y trouve deux réserves, chacune de 4 millions environ, l'une intitulée « fonds de réserve pour les dépenses obligatoires et d'ordre »; l'autre « fonds de réserve pour les dépenses imprévues ». Les prélèvements sur le premier chapitre concernent les dépenses obligatoires et d'ordre, dont la nomenclature est annexée à la loi annuelle du budget, et qu'une simple décision du ministre des finances, enregistrée à la Cour des comptes, suffit à régulariser (1). Les prélèvements des sommes du second fonds de réserve et leur inscription dans les différents chapitres du budget, ou dans un chapitre nouveau, ont lieu par décrets royaux, rendus sur la proposition du ministre du Trésor, délibérés en Conseil des ministres et enregistrés à la Cour des comptes. Ils sont insérés, dans le *Journal officiel*, dans les dix jours de leur enregistrement. Ils doivent, en outre, être présentés au Parlement, à sa première convocation, pour être convertis en lois.

Cependant, si la dépense imprévue se présente au cours des sessions du Parlement, elle est autorisée par une loi et, quand elle ne dispose pas autrement, la somme autorisée par une loi est déduite de celle portée au budget pour les dépenses imprévues.

Enfin, toutes dépenses plus élevées, auxquelles on ne peut pourvoir dans la forme qui vient d'être indiquée, doivent

(1) Stourm, *op. cit.*, p. 374.

être autorisées par des lois spéciales, et, dans les propositions faites au Parlement, on indique les moyens pour y faire face (1).

Ces différentes règles sont sages. Jusqu'à ces dernières années, l'Italie ne connaissait pas les crédits additionnels, sauf de rares exceptions. Mais la situation économique et l'augmentotion des armements ont rendu particulièrement difficile l'œuvre du gouvernement. Des déficits considérables sont survenus, et il n'est pas aisé de porter un jugement définitif sur la valeur de cette règlementation.

L'Italie nous a ramené aux États à régime parlementaire. Sa législation avec ses deux budgets présente des caractères assez particuliers. Nous allons examiner les pays à régime parlementaire plus voisin du nôtre. Deux, en particulier, retiennent notre attention : l'Angleterre, dont les institutions nous sont souvent offertes comme modèle, et la Belgique.

S'il faut en croire certains critiques, l'Angleterre serait, une fois de plus, un exemple à suivre en notre matière. Nous nous rangerons d'autant plus volontiers à cet avis que dans cette question les mœurs ont eu, de l'autre côté de la Manche, plus d'influence que la réglementation minutieuse. On sait, en effet, la toute-puissance du Parlement anglais. Les Chambres anglaises ne seraient probablement pas aussi indulgentes que les nôtres si de graves atteintes étaient portées aux *estimates*. De plus, ces *estimates* sont fixées avec toute la précision et l'exactitude désirables. A quels motifs rattacher cette perfection dans l'évaluation des sommes nécessaires? Il serait trop long de le rechercher et de l'exposer

(1) Voir Sachs. *L'Italie, ses finances et son développement économique*, pp. 156 et 157.

ici. On a souvent parlé, chez nous, d'adopter le système anglais sur la fixation du point de départ de l'année financière et la manière de confectionner le budget. Nous n'insisterons pas sur la valeur de cette conception, qui a certainement produit d'excellents résultats en Angleterre, résultats d'autant meilleurs que, comme nous venons de le dire, les habitudes anglaises sont infiniment plus respectueuses que les nôtres des votes du Parlement.

Néanmoins, ceci ne saurait nous dipenser de l'étude de la réglementation des crédits additionnels.

Nous empruntons à sir Stafford Northcote (1) le principe suivant qui forme la base de *l'act d'appropriation :* « c'est qu'on ne peut affecter à un service particulier, plus de fonds qu'il n'en est spécifié dans le vote relatif à ce service. » Cependant, jusqu'en 1862, le droit de virement de chapitre à chapitre existait dans certaines limites. Les lords de la Trésorerie pouvaient disposer de l'excédent de l'un des crédits affectés à l'armée et à la marine pour l'appliquer à couvrir le déficit existant sur un autre crédit du même service, pourvu que le total des autorisations législatives ne soit pas dépassé et qu'il soit rendu compte de l'opération dès la plus prochaine session du Parlement. Des pouvoirs analogues avaient été concédés au gouvernement, en ce qui concerne les services civils. Cette faculté de virements a été supprimée en 1862. Néanmoins, dans des cas urgents, le gouvernement y a encore recours. Les excédents de certains chapitres peuvent servir à couvrir le montant des dépenses imprévues. Mais le gouvernement agit ainsi sous sa pleine

(1) *Dictionnaire de la politique,* cité par Stourm, *op. cit.*, p. 378, note 1.

responsabilité et, les Chambres peuvent lui manifester leur approbation par la mise en jeu de cette institution si curieuse et spéciale au droit public anglais, le bill d'indemnité.

Tel est le cas de M. Childers, chancelier de l'Échiquier, lorsqu'au mois d'avril 1885 il demanda des crédits au Parlement pour l'expédition du Soudan et les préparatifs de la guerre contre la Russie, crédits dont la moitié était déjà dépensée.

Mais, en principe, il faut distinguer, aujourd'hui, les suppléments de crédits destinés à la guerre et à la marine de ceux affectés à des services civils.

Pour la guerre et la marine, la comptabilité anglaise distingue les *supplementary estimates* et les *votes of credit*.

Le Comité des *public accounts* les définit ainsi : « Votre Comité est arrivé à cette opinion que, dans tous les cas de service spécial, lorsque le département administratif est en mesure de fournir une estimation sincère et définitive de ce service et de tous les chapitres principaux, sur lesquels portera la dépense, il est désirable qu'un *supplementary estimate* soit proposé, et que les *votes of credit* soient réservés pour les circonstances où il devient très difficile, sinon impossible, de donner une estimation, suffisamment approximative des besoins prévus, et où, par conséquent, il est préférable d'attendre la réalisation des faits.

« Les *votes of credit*, non seulement ne sont pas divisés en sous-chapitres, mais ne s'appliquent à aucun département spécial. Aussi, bien que la Trésorerie ait décidé, en conformité des recommandations du Comité des comptes publics de 1879, que, quelle que soit l'étendue du *vote of credit*, on ne devait imputer à sa charge que les sommes effective-

ment et directement dépensées par les départements, pour l'objet en vue duquel il a été voté, les autorités du bureau de la guerre et de l'amirauté ont toujours éprouvé les plus grandes difficultés à se conformer à cette décision.

« Quant aux *supplementary estimates*, ils sont divisés en sous-chapitres et procurent, par ce fait, des informations beaucoup plus précises au Parlement, en première instance. La Trésorerie, de son côté, contrôle d'une manière plus étendue les opérations des départements administratifs, une fois que le service a été exécuté, et aucune interversion de crédits de sous-chapitre à sous-chapitre ne peut s'effectuer sans son autorisation.

« En même temps, il est nécessaire que le total de l'estimation de tout service extraordinaire soit clairement exposé au Parlement, et votre Comité exprime l'opinion que le système des *supplementary estimates*, plus précieux pour la sécurité du contrôle et de la reddition des comptes, doit se concilier avec le devoir de présenter toujours au Parlement une vue complète de la meilleure estimation possible de l'ensemble de la dépense du service extraordinaire (1). »

On conçoit, en effet, que les *votes of credit* soient dangereux dans un pays moins respectueux que l'Angleterre aussi bien des règles du droit écrit que des traditions. Le *vote of credit* est, comme le dit sir Stafford Northcote, un vote de confiance. Le Parlement ne pardonnerait pas au ministre qui en abuserait.

« D'ailleurs, la pratique anglaise s'éloigne, de plus en plus,

(1) *Hand book to the reports from the committees of public accounts, with an index, prepared and edited under the direction of the comptroller and Auditor general*, 14 mars 1888, traduit par Stourm, *op. cit.*, pp. 378 et 379, note 1.

du *vote of credit* pour se rapprocher des *supplementary estimates*. Les *votes of credit* ont été limités à la période d'une année, au lieu d'être laissés ouverts, comme autrefois, pendant une série indéterminée d'années. Cette mesure, discutée à propos des comptes de la guerre d'Abyssinie, en 1872, — comptes qui sont restés ouverts pendant cinq ou six ans, — a été réalisée en 1873-1874, lors du vote des crédits relatifs à l'expédition des Ashaantees.

Les *supplementary estimates* forment donc le droit commun pour tous les services — civils ou militaires.

On distingue les suppléments d'été et les suppléments de printemps. Ces deux catégories sont délibérées et votées dans les mêmes conditions que les lois de finances.

Les résultats de cette réglementation sont des plus satisfaisants. Tandis qu'en France l'écart entre les évaluations des dépenses et leur réalisation atteint 200 millions, il est de 49 millions environ en Angleterre, d'après M. Leroy-Beaulieu (1). M. Stourm évalue, si on remonte vers 1880, à 16 millions, pour les services civils, et 25 millions pour la guerre et la marine, la moyenne des crédits additionnels (2).

M. Goschen, chancelier de l'Échiquier, déclarait, dans son exposé financier du 26 mars 1888 (3), que « l'armée et la marine n'ont pas épuisé les fonds mis à leur disposition et n'ont eu besoin d'aucun crédit supplémentaire. »

« C'est la première fois, dit-il, depuis 1870, que ces services réussissent à éviter ces dépenses additionnelles, qui boule-

(1) Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, tome II, p. 105.
(2) Stourm, *op. cit.*, p. 380.
(3) Idem, p. 381.

versent des prévisions ministérielles et troublent l'économie budgétaire. »

Les crédits additionnels n'ont, cependant, pas toujours été évités, et nous avons montré que c'était impossible. Mais, contenus dans de telles limites, ils ne présentent pas de dangers, sans compter que des excédents de recettes viennent presque toujours, en Angleterre, compenser, et même au-delà, les suppléments de dépenses.

Les causes de ces heureuses conséquences doivent surtout être attribuées aux habitudes anglaises, aux mœurs si différentes des nôtres. En outre, la réglementation que nous avons esquissée concourt à ce résultat. Deux autres motifs méritent encore d'être relevés : 1° les prévisions budgétaires sont établies, en Angleterre, à une époque très rapprochée de l'ouverture de l'exercice, souvent même en cours d'exercice ; 2° l'initiative parlementaire s'interdit toute proposition susceptible d'amener une augmentation de dépenses ou une diminution de recettes (1).

La Belgique a réussi également à éviter presque complètement les crédits additionnels. On les nomme, en général, crédits complémentaires. De 1878 à 1884, ils se sont élevés à 8 millions en moyenne, ce qui représente 3 o/o environ du budget total, comme le reconnaissait M. Graux, ministre des finances (2). Mais M. Beernaert pouvait déclarer en

(1) La législation anglaise sur les demandes de crédits supplémentaires, d'après le *Traité sur les lois, les privilèges, la procédure et les usages du Parlement*, par sir Thomas Erskine May, pp. 546 et 556, Economiste français, 1876, I vol., p. 627. Nous avons signalé la campagne faite en France pour l'adoption de cette garantie et les résultats obtenus au mois de mars dernier. Nous n'y reviendrons pas ici.

(2) Sénat belge, séance du 27 avril 1888, et Exposé du ministre des finances, 2 février 1883, d'après Stourm, *op. cit.*, 374.

1888, que « les exercices 1885, 1886 et 1887, au lieu d'obliger à demander des crédits supplémentaires, ont laissé, tout compte fait, des excédents à reverser au Trésor, de 5 millions environ par an (1). » Néanmoins, la Belgique n'est pas plus que les autres pays à l'abri d'événements imprévus entraînant l'ouverture de crédits additionnels. L'exploitation des chemins de fer par l'État est même une cause presque fatale de telles demandes, vu l'incertitude du trafic. C'est ainsi qu'en 1895 une loi portait ouverture de 6.782.224 fr. de crédits, dont 5.627.416 fr. étaient afférents au ministère des chemins de fer, postes et télégraphes.

(3) Sénat, 27 avril 1888. Rapp. Chambre des représentants, séance du 9 novembre 1887, d'après Stourm, *op. cit.*, p. 375.

Vu : *par le président de la thèse,*
E. Petit.

Vu : *l'assesseur du doyen pour le doyen empêché,*
Normand.

Vu et permis d'imprimer :
Poitiers, le 9 avril 1900,
Le Recteur,
H. Cons.

ANNEXE

Nomenclature des services pouvant seuls donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires par décrets, pendant la prorogation des Chambres pour l'exercice 1900 (1).

1° BUDGET GÉNÉRAL

Ministère des finances

1. *Dette publique* (*dette perpétuelle*) (2).
2. *Intérêts, primes et amortissement des emprunts pour canaux* (3).
3. Annuités de toute nature rattachées au service de la dette publique.
4. *Intérêts de la dette flottante* et des obligations du Trésor à court terme.
5. *Intérêts de capitaux de cautionnements.*
6. Rentes viagères d'ancienne origine (4).
7. *Pensions civiles* (lois des 22 août 1790 et 9 juin 1853). Pensions à titre de récompense nationale. — Indemnités viagères aux victimes du coup d'Etat du 2 décembre 1851. — Pensions militaires de la guerre. — Pensions militaires de la marine. — Pensions ecclésiastiques. — Pensions de donataires dépossédés. — Pensions et indemnités de réforme de la magistrature. — Anciens donataires du Mont-de-Milan. — Pensions aux anciens professeurs de théologie catholique. — Pensions aux blessés de février 1848.

(1) Les services reproduits en italiques sont ceux qui figuraient, à l'origine, dans la première nomenclature prescrite par la loi du 23 mai 1834, portant fixation du budget des dépenses de l'exercice 1835. Les autres numéros ont été ajoutés au fur et à mesure des besoins nouveaux. Nous indiquerons en notes les services qui figuraient dans la première nomenclature et qui ont disparu.

(2) La loi de 1834 y ajoutait l'amortissement. Aujourd'hui l'amortissement, quand il a lieu, est inscrit au budget.

(3) La loi de 1834 ajoute les « ponts » aux « canaux »

(4) « Intérêts de la dette viagère » (loi 23 mai 1834)

8. Frais d'impression pour l'exploitation des produits indirects et achats de papier filigrané pour les cartes à jouer.
9. Frais judiciaires de poursuites, d'instance et de condamnations prononcées contre le Trésor public.
10. *Frais de perception, dans les départements, des contributions directes* et des taxes perçues en vertu des rôles.
11. *Remises et taxations pour la perception, dans les départements, des droits d'enregistrement et de timbre.*
12. *Frais d'emballage et de transport de papiers timbrés,* de registres et d'impressions.
13. *Achats de papier à timbrer* et de timbres mobiles.
14. Contributions des bâtiments et domaines de l'Etat et des biens séquestrés.
15. Frais d'estimation, d'affiches et de vente de mobiliers et de domaines de l'Etat.
16. Dépenses relatives aux épaves, déshérences et biens vacants.
17. *Remises pour la perception des contributions indirectes dans les départements.*
18. Dépenses du service des contributions indirectes — (achats de tabacs et d'allumettes chimiques provenant de saisies; primes pour saisies et arrestations; frais de transport de tabacs fabriqués et d'allumettes chimiques et frais accessoires dans les entrepôts.)
19. Contribution foncière des bacs, francs-bords et fabriques d'allumettes chimiques.
20. Service des poudres à feu.
21. Dépenses du service des manufactures de l'Etat (gages, salaires, pensions de retraites des préposés et des ouvriers; institutions destinées à améliorer la situation des préposés et des ouvriers; matériel; achats et transports.)
22. *Remboursements et restitutions, non-valeurs et primes.*
23. Part des chefs collecteurs sur le principal des impôts arabes (Algérie)
24. Dégrèvements, non-valeurs et secours (Algérie) (1).

(1) La nomenclature de la loi de 1834 comprenait pour le ministère des finances, en outre les numéros, reproduits ci-dessus en italique :

Les frais de trésorerie,

Les traitements, taxations, remises et bonifications aux receveurs des finances.

Achat de papier pour passeports et permis de ports d'armes,

Service des poudres à feu,

Les achats de tabacs et frais de transport,

Les remises des directeurs des bureaux de poste aux lettres,

Les remises des receveurs de la loterie,

Achat de lettres venant de l'étranger.

Ministère de la Justice

1. *Frais de Justice criminelle en France* et en Tunisie.
2. Frais de Justice criminelle en Algérie (1)

Ministère des Affaires étrangères

1. Archives, bibliothèque, publication de documents diplomatiques.
2. *Frais d'établissement des agents diplomatiques et consulaires.*
3. *Frais de voyages et de courriers.*
4. Remises de 5 o/o sur le produit des chancelleries diplomatiques et consulaires (2).

Ministère de l'Intérieur et des Cultes (service de l'Intérieur).

1. Dépenses variables du personnel d'exploitation des journaux officiels.
2. Dépenses du matériel des journaux officiels.
3. Frais des élections sénatoriales.
4. Frais relatifs à l'entretien des établissements thermaux et à la vente des eaux thermales.
5. Frais relatifs au service sanitaire.
6. Entretien des détenus.
7. Transport des détenus et des libérés. — Secours de route.
8. Remboursement sur le produit du travail des détenus.
9. Frais d'indicateurs et de capteurs (Algérie).
10. Défenses contre les invasions de sauterelles (Algérie) (3).

Ministère de l'Intérieur et des Cultes : (service des Cultes)

1. *Traitement des archevêques, évêques et curés.*
2. Allocations aux vicaires généraux, chanoines, desservants et vicaires.
3. Traitement des ministres des cultes non catholiques.
4. Frais de passage.

(1) Le ministère de la Justice comprenait à cette époque celui des cultes, et on y trouve :

Les indemnités pour frais d'établissement des évêques et des archevêques ;

Les frais de bulle et d'information qui n'existent plus aujourd'hui.

(2) « Les missions extraordinaires » (loi 23 mai 1834).

Le ministère de l'Intérieur s'appelait, en 1834, ministère de l'Intérieur et des Travaux publics. Il comprenait seulement deux services pouvant donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires .

Travaux sur produits spéciaux.

Dépenses départementales.

(3) Voir note 2 de la page 2.

Ministère de la Guerre

1. *Achats de grains et de rations toutes manutentionnées.*
2. *Achats de liquides.*
3. Achats de combustible.
4. *Achats de fourrages pour les chevaux de troupes et de gendarmerie française* (troupes françaises et indigènes).
5. Réparations civiles et dommages-intérêts.
6. Achats de matières pour la fabrication des poudres de vente (1).

Ministère de la Marine.

1. Réparations des constructions navales.
2. Approvisionnements de la flotte.
3. Entretien et service courant des bâtiments de servitude.
4. *Achats de vivres* (2).
5. Achats de médicaments et d'objets de pansement.
6. Frais de passages, frais de rapatriement, frais de route,
7. Affrètements.
8. Frais de Justice (3)

Ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts.

1. Frais de concours dans les Facultés et pour l'agrégation des lycées.
2. Traitements des instituteurs primaires à la charge de l'Etat.
3. Prix de l'Institut et de l'Académie nationale de médecine.

Ministère du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes.

COMMERCE ET INDUSTRIE

1. *Encouragements aux pêches maritimes.*
2. Primes à la construction (marine marchande).
3. Primes à la navigation (marine marchande)
4. Primes à la filature de la soie.

(1) « Frais de procédure des Conseils de guerre et de revision » (loi 23 mai 1834).

(2) La loi de 1834 dit en termes plus généraux : achats généraux de denrées et d'objets relatifs à la composition des rations.

(3) « Frais de procédure des tribunaux maritimes » (loi du 23 mai 1834).

POSTES, TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES

1. Personnel des postes, des télégraphes et des téléphones.
2. Entretien des bureaux de l'exploitation.
3. Chauffage et éclairage des bureaux de l'exploitation.
4. Chaussures et habillement des sous-agents du service actif.
5. Papier-bande, formules et enveloppes pour télégrammes.
6. Construction et entretien des voitures de l'Administration dans Paris.
7. Construction et entretien des bureaux ambulants.
8. Transport des dépêches par entreprise.
9. Transport des dépêches par chemin de fer.
10. Construction des lignes télégraphiques et entretien des lignes télégraphiques et téléphoniques.
11. Construction de réseaux et de lignes interurbaines téléphoniques. Dépenses de premier établissement
12. Frais judiciaires.
13. Dépenses accidentelles.
14. Remboursements et restitution.

Ministère des Colonies

1. Achats de vivres, fourrages et combustibles.
2. Achats de médicaments et d'objets de pansement.
3. Frais de passage, frais de rapatriement, affrétements.
4. Frais de route.
5. Frais de justice.
6. Transport des condamnés à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie.

Ministère de l'Agriculture

1. Achats de fourrages pour les animaux reçus dans les hôpitaux des écoles vétérinaires et pour les haras et dépôts d'étalons.
2. Achats d'aliments pour la nourriture des élèves et des animaux des Ecoles nationales d'agriculture et de la bergerie nationale de Rambouillet, en cas d'événements calamiteux (grêle, incendie, etc.), ayant détruit des récoltes habituellement consommées en nature.
3. Indemnités pour abatage d'animaux atteints de tuberculose et pour saisie de viande d'animaux atteints.
4. Indemnités pour abatage d'animaux atteints de péripneumonie contagieuse ou morts des suites de l'inoculation de cette maladie.
5. Primes pour la destruction des loups.
6. Primes à la sériciculture.
7. Phylloxéra.

8. Frais nécessités par le service créé en vue de l'application de la loi concernant la répression de la fraude dans le commerce du beurre.
9. Contributions des forêts.
10. Frais d'abatage et de façonnage des coupes de bois à exploiter par économie.
11. Police et surveillance de l'aménagement des eaux.
12. Etudes et travaux exécutés par l'Etat.
13. Frais d'adjudication des produits des forêts et des droits de chasse et de pêche.
14. Avances recouvrables et frais judiciaires.
15. Remboursements sur produits divers des forêts.

Ministère des Travaux publics.

1. Indemnités aux délégués à la sécurité des ouvriers mineurs.
2. Entretien et réparations ordinaires des routes nationales.
3. Réparations extraordinaires des routes nationales.
4. Travaux ordinaires des rivières.
5. Travaux ordinaires des canaux.
6. Travaux ordinaires des ports maritimes.
7. Travaux ordinaires des phares, fanaux et balises.
8. Remboursement des avances affectées aux travaux d'amélioration des rivières, canaux et ports (France).

2° BUDGETS ANNEXES RATTACHÉS POUR ORDRE AU BUDGET GÉNÉRAL

Imprimerie nationale.

Dépenses d'exploitation non susceptibles d'une évaluation fixe (personnel et matériel)

Caisse nationale d'épargne.

1. Intérêts à verser aux déposants.
2. Personnel de la Caisse nationale d'épargne.
3. Matériel de la Caisse nationale d'épargne.
4. Dépenses accidentelles de la Caisse nationale d'épargne.

ERRATA

Page 6: Au lieu de Guerrier de Dumas, lire Guerrier de Dumast, Th. D. Nancy, 1886.

Page 7: Au lieu de Mœnclaey, lire Mœneclaey, Paris, 1893.

Page 14, note 1: Au lieu *Voir ci-dessous chapitre II*, lire *Voir ci-dessous chapitre I, p. 137*.

Page 26, ligne 20: au lieu de *loi du 25 mars 1812*, lire *loi du 25 mars 1817*.

Page 32, ligne 18: Au lieu de *loi du 17 mars 1817*, lire *loi du 17 mars 1818*.

Page 101, ligne 25: Au lieu de *une fois plus d'un démenti*, lire *plus d'une fois un démenti*.

Page 135, ligne 21: Au lieu de *la loi du 12 août 1896 prescrit*, lire *la loi du 12 août 1876 avait prescrit*.

Page 167, ligne 9: Au lieu de *il n'en va autrement*, lire *il n'en va pas autrement*.

Page 174, lignes 17 et 18: Au lieu de *plus la vie sociales ne complique*, lire *plus la vie sociale se complique*.

Page 209, note 3: Au lieu de *voir note 2 de la page 2 de la page 2*, lire *voir note 1 ci-dessus*.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

BIBLIOGRAPHIE 5

INTRODUCTION 9

CHAPITRE PREMIER

Histoire parlementaire et législative des crédits additionnels 17

SECTION I. — Première période, 1817-1832 17

SECTION II. — Deuxième période, 1852-1871 87

SECTION III. — Période contemporaine, 1871-1900 118

CHAPITRE DEUXIÈME

Conséquences de la réglementation actuelle 141

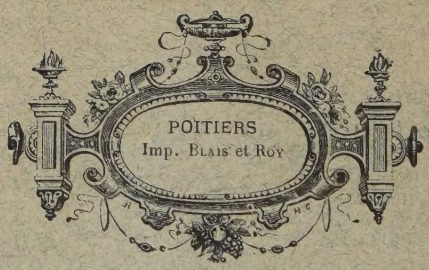
CHAPITRE TROISIÈME

Critiques et remèdes 160

APPENDICE. — Aperçu sur les législations étrangères 189

ANNEXE 205

Poitiers. — Imp. BLAIS et ROY, 7, rue Victor-Hugo.


POITIERS
Imp. Blais et Roy